

IMPRESSZUM

Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola kiadványa

Győr, 2014

Szerkesztette, és szakmailag lektorálta: Dr. Kecskés Gábor PhD.

© a tanulmányok szerzői

ISSN 2064-1788

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítást, a mű bővített, illetve rövidített változata kiadásának jogát is. A kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű, sem annak része semmiféle formában nem sokszorosítható.

Kiadja: a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája.
Felelős szerkesztő: Dr. Kecskés Gábor



SZÉCHENYI
ISTVÁN
EGYETEM

TARTALOMJEGYZÉK

Tartalomjegyzék	2
Előszó	3
Albert András: Erdély közjogi helyzete a Rákóczi-szabadságharc idején (1703-1711)	4
Békési László: A jogharmonizáció és az egyenlő bánásmód kérdései a munkaerő-kölcsönzés területén	11
Fáskerty Éva Katalin: Orvosi felelősség = büntetőjogi felelősség?	18
Gárdonyi Gergely: A hatósági tanú szerepe a bizonyításban.....	24
Gömbös Csilla: Az EU küldöttségei az EKSZ-felülvizsgálat tükrében	30
Görög Dóra: Nemzeti kisebbségek léte az Európai Unióban – értékek megszgyén.....	40
Horváth András: A versenyjog közjogi és magánjogi érvényesítésének kölcsönhatása, különös tekintettel az engedékenységi politika keretében rendelkezésre bocsátott iratokhoz való hozzáférésre	51
Horváth Zsolt: Kommentekért való szerkesztői felelősség	70
Hrecska Renáta: Alapjogok védelme a nemzetközi és hazai tisztviselők munkaügyi jogvitáiban – egy-egy jogeset bemutatásán keresztül	78
Kálmán János: A tilalomtól a rugalmas értelmezésig, avagy a hatáskör-átruházás az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában	85
Kovács Gabriella: Társadalmi mobilitás és a szülői felügyeleti jog az Európai Unióban.....	95
Kovács Viktória: A terminálokról szóló ENSZ Konvenció megalkotásának első szakasza	105
Kreiszig Brigitta: Az európai bankfelügyeleti hatáskörök válság utáni expanziója – kérdőjelekkel	117
Lázár Nóra Kata: Gondolatok a nukleáris fegyvermentes övezetéről	128
Lugosi József: Perelőfeltételek a hatályos német Polgári perrendtartásban.....	139
Mohai Máté: A jogi személyek vezető tisztségviselői által elkövetett hűtlen kezelés egyes kérdései az új Polgári Törvénykönyvre is figyelemmel	149
Pongrácz Alex: A globalizáció toposzai	157
Reiterer Zoltán: Az állam közigazgatásának alapjai.....	169
Várkonyi Zsolt: Az állam pénzügyi, gazdasági ellenőrzés rendszerének fejlesztése Magyarországon, különös tekintettel az új ÁSZ-törvényre.....	185

Előszó

Jelen kötet a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája által 2013. december 13-án szervezett, *Az állam és jog alapvető értékei* c. konferencia doktorandusz-szekcióiban elhangzott előadások írásos változatait adja közre, bízva abban, hogy az Olvasó ezek megismerése révén is hű képet kap az ország számos állam- és jogtudományi doktori műhelyében folyó kutatásokról, amelyek a doktori tanulmányokon túl a képzés és az elmélyült kutatómunka értékét, színvonalát a legkiválóbban szemléltetik. A kéziratok lezárására 2014 áprilisában-májusában került sor.

Egy „tudományos műhely” nem sok tekintetben különbözik a középkor céheitől, műhelyeitől. Értékmérője az, hogy milyen módon képes felkészíteni, milyen eredményeket és készségeket tud átnyújtani az elkövetkező generációk „mestereinek”, szakértőinek. Bizonyosak vagyunk abban, hogy eme tanulmányok (műhelytanulmányok) mind a doktori képzés minőségéről, mind az egyes szerzők sikeres kutatásairól ugyan közel sem átfogó, de mindenképpen szemléletes képet nyújtanak.

E kötet a győri Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola *Doktori Műhelytanulmányok* c. sorozatának immáron második kiadása, és e kötetsorozat alkalmas arra, hogy időről-időre egyfajta láttelepet adjon az állam- és jogtudományi doktori képzésben résztvevők kutatásaiban való előrehaladásról, a tézisek fejlesztéséről.

A Doktori Iskola munkatársai nevében nyugodtan mondhatom, vethetem papírra, hogy jó szívvel bocsátjuk „rendeltetésszerű” útjára eme „mestermunkát”, a műhelytanulmányokat magában foglaló kötetet.

Győr, 2014 decembere

Dr. Kecskés Gábor PhD.
szerkesztő
egyetemi adjunktus, a Doktori Iskola titkára

ERDÉLY KÖZJOGI HELYZETE A RÁKÓCZI-SZABADSÁGHARC IDEJÉN (1703-1711)

*Albert András **

1. Bevezetés

A magyar alkotmánytörténet- és jogtörténet tudomány álláspontja alapján az 1703-1711 közötti időszak az Erdélyi fejedelemség államiségének végső szakasza volt. A Habsburg politikai hatalom Erdélyben történő berendezkedésének megkezdésével az 1690 utáni időszak Erdélyben, az államiség megtartásáért és átmentéséért zajló küzdelmek, politikai és jogi átrendeződések színterévé vált.¹

A 17-18. századfordulóján a bécsi kormányzat politikai törekvései között szerepelt az erdélyi területek visszaszerzése és az abszolutisztikus hatalom érvényesítése a hajdani Erdélyi fejedelemség hagyományait őrző politikai törekvésekkel szemben. Kovács Kiss Gyöngy – a 17-18. századfordulós Habsburg hatalmi törekvéseket kutató – erdélyi történésznek az a nagyon lényegre törő megállapítása hogy „Erdély egy, a birodalom részéről megnyilvánuló folyamatos integrációs tendencia célpontja és tárgya, illetőleg a Habsburg-hatalom kiteljesedésének színtere...”² egyfajta karképet ad az erdélyi államiség helyzetéről. III. Károly Habsburg császár- király uralkodása idején a szerződő felek között az 1691-ben elfogadott *Diploma Leopoldinum* hitlevél kijelölte Erdélynek a Habsburg birodalmon belül közjogi státuszát az 1690-1703 közötti időszakban és a Rákóczi-szabadságharc idején (1704-1711). Azt követően megváltozik a Habsburg hatalmi álláspont az erdélyi területekkel kapcsolatban. Egy évtizeddel később a *Pragmatica Sanctio* 1722-es elfogadásakor az uralkodó kihangsúlyozta, hogy Erdélyt fegyver jogon szerezték vissza és a Habsburg Birodalom szerves részeként nem pedig különálló államként kezelik.³

2. Történeti előzmények

A Bécsbe utazó Bethlen Miklós erdélyi kancellár nemzetközi diplomáciai csatornákon keresztül tett erőfeszítéseket az erdélyi államiség megőrzése érdekében.⁴ Ennek köszönhetően a török háború lezárását előkészítő bécsi tárgyalásokon az angol megbízott, Sir William Hussey az erdélyi állam nemzetközi elismertetéséért tevékenykedett. Politikai álláspontja szerint Erdélyt be kell foglalni a háborút lezáró nemzetközi békébe. Előterjesztését I. Lipót

*Doktorandusz, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. E-mail: tortenesz72@gmail.com.

1 Albert András: Bethlen Miklós kancellár Erdély önállóságáért tett politikai lépései az 1687-1704 között keletkezett röpiratait tükrében. In: Szoboszlai-Kiss Katalin-Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kara, 2013. 23-36.

2 Kovács Kiss Gyöngy: A Habsburg-uralom erdélyi kiteljesedésének folyamata a korabeli magyar emlékirodalom láttatásában. (17. század vége-19. század eleje). *Erdélyi Tudományos Füzetek* 228. Kolozsvár, 2000. 4.

3 Trócsányi Zsolt: *Új etnikai kép, új uralmi rendszer*. In: Makkai László - Mócsy András - Szász Zoltán (szerk.): *Erdély története*. Budapest, 1987 II. 972-1038.

4 Albert András: Bethlen Miklós diplomáciai tárgyalásai, bécsi követjárásai és a Resolutio Alvincziana pótdiploma jogtörténeti jelentősége a 17. század végi Erdélyben (1691-1704). In: Kecskés Gábor (szerk.): *Doktori műhelytanulmányok*, Győr, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013. 10-23.

császár-király pozitívan fogadta. A felcsillanó remény Erdély függetlenségére nézve hamar szertefoszlott a spanyol örökösödési háború kimenetele miatt.⁵

Az erdélyi küldöttek 1690-ben Bethlen Miklós vezetésével *William Paget* konstantinápolyi követet bízták meg kérésük továbbításával.⁶ A kérvényben az erdélyi államiság nemzetközi elismertetésének támogatására és az erdélyi protestánsok sanyarú helyzetének javítására kérték az angol uralkodót. A követ továbbította a kérvényt *Orániai Vilmos* hercegnek. A diplomáciai erőfeszítések hatására a Fényes Porta és a Habsburg udvar között létrehozandó béke előkészítésében résztvevő angol diplomaták mindvégig hangsúlyozták Erdélynek a békeszerződésbe foglalásának geopolitikai jelentőségét.⁷

3. Erdély és a Habsburg birodalom közjogi viszonya a 18. századik elején

Az Erdélyi fejedelemség az önálló államiságának megszűnése után a középkori magyar közjog alapján a Magyar Királysághoz kellett volna visszatérnie. A Habsburgok a Habsburg Birodalom egyik tartományaként, de egy viszonylagos önálló közigazgatási egységként kormányozták és igazgatták Erdélyt, az 1691. január 20-án elfogadott *Diploma Leopoldinum*ban foglaltakra hivatkozva: „*legfőbb királyi kötelességünk... ismertük el azt, hogy a számunkra annyira kedves erdélyi országrész –amely századok óta a mi dicső magyar királyságunk része- egyre inkább úgy kell szeretnünk, mint lelkünk üdvösségét.*”⁸ A *Diploma*

5 R. Várkonyi Ágnes: Magyar politika és az európai hatalmi egyensúly 1648-1718. *Magyar Tudomány*, 1990/11. 1284.

6 R. Várkonyi Ágnes: Bethlen Miklós és II. Rákóczi Ferenc angol-holland kapcsolataihoz. In: Für Lajos (szerk.): *Ráday Gyűjtemény Évkönyve*. IX. Budapest, 1999. 12.

7 Albert András: Az erdélyi államiság kérdése gróf Bethlen Miklós erdélyi kancellár Columba Noe politikai röpiratának tükrében (1704). *Jog, Állam, Politika*. Vol. 4. (2012) No. 3, 92.

8 Albert András: Gróf Bethlen Miklós erdélyi politikus és a *Diploma Leopoldinum* hitlevél (1691). In: Smuk Péter (szerk.): *Az állam alapvető értékei I. köt.* Győr, 2010. 19-31. –*Magyar Törvénytár 1657-1740. évi Törvénycikk*ek (Ford. és bev. Tóth Lőrincz) Budapest, 1900. 79-80. – A *Diploma Leopoldinum* szövegrészlete:”... *Először. Az ott bevett vallások, templomok, iskolák, parókák, vagy más, mint a mostani papság és egyházi személyek behozatala ügyében semmi sem másíttatik meg, bármely ellentmondás, akár papi, akár világi részről, soha az ellen nem nyomván semmit is, úgy mindazonáltal, hogy a katolikusok, önköltségükön és így minden más vallások terhelése nélkül, Kolozsvárt, ájtatoskodások jelen helyén, magoknak templomot építhessenek, úgy Gyulafehérvárt is kisebb templomot, mely hajdan Báthori Kristóf által emeltetett s el van pusztulva, újra felépíthessék, ugyanazon katolikusok, minden helyen, ha kevesen vannak és jövevények, magánlag, ha pedig sokan, vallásuk nyilvános gyakorlatával és templomépítés jogával birjanak úgy, mint más Erdélyben bevett vallások birnak oly esetben, ha t.i. Valamely helyen számra nézve erősebbek.*

Másodszor. Megerősítjük a hűséges karoknak minden magyar királyok, hasonlóképpen Erdélynek Magyarországtól külön válása óta, fejedelmi adomány –leveleit, jószágadásait, kiváltságait, nemesítéseit az általok adott címetek, tisztségeket, méltóságokat, dézsmákat, s végre mindennemű javadalmakat és jószágokat, akár magánosok, akár városok és községek és céhek, akár a bevett vallások közül bármely egyház, parókia vagy iskola részére adattak, mind Erdélyben mind Magyarország részeiben, a Székelyföldön és Debrecenben, habár egykor valamely egyházhoz, konventhez vagy káptalanhoz tartoztak is, úgy, hogy senki, sem tőlünk, sem más egyházi vagy rendű férfiútól, megtámadás vagy per által ne háborgattassék, hanem hogy mindenki azt, mit most vall és bír, jövendőben is vallhassa és birhassa, az említett királyok és fejedelmek adománylevelei szerint, kivévn, ha valamely adományaikat azon fejedelmek saját végzeményeik által eltörölték volna.

Harmadszor. Azon haza Approbata és Compilata Constitutio című törvénykönyveit, Verbóczi Hármaskönyvét, a constitutiókat, a szász nemzet hatóságát, sérthetetlenül megmaradóknak nyilatkoztatjuk ugyan, de minekutána maguk a rendek, mind a vallás, mind végzenényeik és kiváltságaikra nézve, egymás közt egyet nem értenek, s a katolikusok a fennírt 1. és 2. cikkelyekben magukat sérelmezetteknek tartják, a szászok pedig régi kiváltságaikat s azok használatát és szokásos jogukat a 3-ik cikkben jobban oltalmaztatni kérelmezik, maguknak a rendeknek érdekében levőnek tartjuk, hogy ama három cikkely körül forgó nehézségeiket, barátságos kiegyenlítéssel és egyetértéssel, császári királyi helybenhagyásunk mellett elintézni törekedjenek, ez pedig nem sikerülvén, a felekezetek meghallgatása, s erdélyi tanácsosaink e feletti véleményük megértése után, magunkra háramlik császári királyi tisztünk szerint elhatározni, a mi jogosnak és igazságosnak fog találatni...” Anno Christi

*Leopoldinum*ban foglalta alapján az 1699-ben megkötött Karlócai béke pontjai közé is beemelték az Erdélynek – a Magyar Királyságon belüli – közjogi helyzetével kapcsolatos határozatot: „Erdély területe, amint a császári felség birtokában és hatalmában van, ugyan annak az uralma alatt maradjon”.⁹ Erdély a Habsburg Birodalom *integer* részévé vált. A Habsburg örökös tartományokhoz hasonló státuszt kapott elveszítve a szabad fejedelemsválasztás jogát.¹⁰ Erdély belső autonómiát kapott. Régi alkotmányát és törvényeit megtarthatta a becikkelyezett jogszabály alapján: „Semmit sem változtatunk az Erdélyben bevett vallások ügyében... Megerősítjük a magyar királyok valamint Erdélynek Magyarországtól való különválása idejében valamennyi erdélyi fejedelem által hűséges karainknak juttatott összes adományozásokat...ennek a hazának jóváhagyott és összegyűjtött törvényei, végzései...érvényben maradnak.”¹¹

A Habsburg-politika szemszögéből Erdély kulcsfontosságú helyet töltött be a Birodalmon belül. Ennek kettős oka volt: egyrészt gazdasági másrészt belpolitikai. Gazdasági szempontból jelentős mértékben biztosította az udvar háborús kiadásainak anyagi hátterét. A Habsburg birodalom belpolitikai stabilitásának szempontjából különösen fontos volt az a tény, hogy Erdélyben még elevenen élt a fejedelemségkori jogrendszer, a 3 nemzet és 4 vallás rendszerének hagyománya, alkotmánya, törvényei, egyházi, területi autonómiái és ebből fakadóan az önálló államiság visszaállításának lehetősége. Bécs politikai taktikája az erdélyi és a magyarországi ügyekkel kapcsolatosan a „szétszakítottan egységes ország” elve volt. Az udvari politikának érdekében állt, hogy megossza a két „magyar haza” politikai erőit. A Habsburgokban még elevenen élt az a tudat, hogy Erdély a magyar államiság önálló eszméjének forrása volt és az is maradt. Erdély „évszázadok óta fellelőre volt a magyar Habsburg-ellenes mozgalmaknak, mely ténynek potenciális felelevenedését nem lehetett kizárni.”¹² A hajdani fejedelemségnek a magyar királysághoz való visszacsatolása akadályt gördített volna Habsburg hatalmi beilleszkedés véghezvitelében.¹³ A 18. század eleji Erdély mind a Habsburg udvarban, mind a nemzetközi politikában a magyar államiság függetlenségének záloga maradt.

Az 1704-1711 közötti időszak egy rövid alkotmánytörténeti *intermezzo* az erdélyi Habsburg-berendezkedés történetében. Az 1704-ben kirobbant szabadságharc idején *II. Rákóczi Ferenc* mint választott erdélyi fejedelem az európai nagyhatalmak által is elismert és szerződésekkel legitimált ország uralkodójaként kapcsolódott be a nemzetközi politikába. Az áldozatos diplomáciai munka eredményeként a porta szövetséget ajánlott fel az újonnan megválasztott fejedelemnek. A francia és a svéd uralkodók 1705-ben elismerték az Erdélyi fejedelemséget.¹⁴

MDCCX. Győri Evangélikus Egyházmegyei Levéltár. Jelzet nélkül. 24-28. Historia Diplomatica de Statu Religionis Evangelice in Hungaria. Brevissimum Compendium Principatus Transylvanici Historiae ab Anno MDCXXVI. Usque ad Annum MDCCIII. Cum variis Documentis et Diplomatum Anno Christi MDCCX. Győri Evangélikus Egyházmegyei Levéltár. Jelzet nélkül. 24-28.

9 Stephanus Katona: *Historica rerum Hungariae*. XXXVI. Budae, 1805. 106-125. Kahler Frigyes: Szuverenitás és közigazgatás Erdélyben a török kiűzése után. *Jogtörténeti Szemle*, 1993/3. 87-88. Trócsányi Zsolt: A Habsburg vezető elit és Erdély (1685-1699). *Jogtudományi Közlöny*, Vol. 48 (1986) No. 8, 375.

10 Rác Lajos: Adalékok Ausztria és Magyarország közjogi kapcsolatának alakulásához. *Állam- és Jogtudomány*, XXXVIII/1-2. (1996) 7-20. Rác Lajos: Adalékok Ausztria és Magyarország közjogi viszonyáról a kezdetektől a kiegyezésig. *Jogtudományi Közlöny*, Vol. LIII. (1998) No. 3, 78.

11 I. Lipót magyar király oklevele Erdély kiváltságairól és kormányzási módjáról. Tizedik fejezet. Közli Marczali Henrik: *A magyar történet kútjainak kézikönyve*. Athenaeum, Budapest, 1901. 577.

12 Mezey Barna: *II. Rákóczi Ferenc erdélyi országgyűlései*. In: Mezey Barna- Dunay Pál (szerk.): *Fiatalkutatók Műhelytanulmányai* 5. Budapest, 1983. 76.

13 Mezey Barna: „Össze-szövetkezett Szövetségünknek kötele”. A jogalkotás alkotmányos keretei a Rákóczi-szabadságharcban. Gondolat kiadó, Budapest, 2009. 173.

14 Rugonfalvi Kiss István: *II. Rákóczi Ferenc erdélyi fejedelemmé választása*. Budapest, 1906. 33.

A szécsényi országgyűlés (1705) határozatai után a Miskolcon tartott szenátori gyűlésen megfogalmazták az Erdélyi Fejedelemség és a Magyar Királyság közjogi viszonyát. A határozat 5. pontja szerint Erdély független államként a magyar szent korona tagja lesz a jövőben. A két állam függetlenségét és önállóságát biztosítani fogják. A huszti országgyűlésen (1706. március 8-20.) az erdélyi küldöttek kinyilvánították a fejedelemség önállóságát és azt a tényt, hogy konföderációra léptek a királlyal.¹⁵ A magyarországi és erdélyi rendek között megkötött államszövetség egyik legfontosabb tétele az volt, hogy a két állam egymás tudta nélkül nem köthet békét.¹⁶

Felcsillant a remény az államiség nemzetközi elismertségének újabb megerősítésére. II. Rákóczi Ferenc minden erejével azon fáradozott, hogy mind a nyugati mind a szomszédos nagyhatalmakat meggyőzze arról, hogy egy önálló Erdélyi Fejedelemség megléte a legjobb biztosíték a megkötött Karlócai békemegőrzése (1699) érdekében.¹⁷

A spanyol örökösödési háború kimenetelének egyik geopolitikai tényezője az Erdélyi fejedelemség volt, tekintettel arra, hogy a szabadságharc megindítása után nagy létszámú osztrák katonát kötött le a keleti fronton. Ennek tudatában II. Rákóczi Ferencet erdélyi fejedelemmé választása után az az erős politikai szándék vezette, hogy a visszaállított Erdélyi fejedelemség államiségát elismerjék és rögzítsék a háborút lezáró nemzetközi béke okmányokban.¹⁸

Az angol királyi udvar és a holland rendek érdeklődve fordultak a magyarországi és erdélyi „elégedetlenkedők” problémája felé. Az angol és holland politika érdeklődésének gazdasági, hadászati és vallási okai voltak. A spanyol örökösödési háborúban a Habsburg birodalommal lépett szövetségre a francia királyi udvarral szemben. Számára indokolt volt a magyarországi felkelés minél hamarabbi befejezése, amely döntően befolyásolhatta a nyugati fejleményeket egy elhúzódó háború esetén.

A Habsburgok súlyos anyagi problémákkal küzdöttek a legfontosabb hitelező, *Oppenheimer* elvesztése után. A gazdasági összeomlás elkerülése végett Anglia és Hollandia nyújtottak anyagi fedezetet. Érdekeltekké váltak a kölcsön fejében elzálogosított magyarországi és erdélyi bányáknak a felkelők kezéből való visszaszerzésében. Az egyetlen járható út a béke Habsburg udvar és a felkelők közötti béke megteremtése volt.

Az angol és holland protestáns politikai elitet különösen foglalkoztatta a magyarországi és erdélyi protestánsok üldözött állapota. A nyugati protestáns nagyhatalmak első kézből kapták az információkat Bethlen Miklós erdélyi kancellár leveleiből és röpirataiból. Angliát és Hollandiát az erdélyi reformátusok második anyjának és hazájának nevezte meg.¹⁹ Az angol és holland „protestáns nagyhatalmaknak” a 18. század eleji erdélyi államiség átmentése és megőrzése érdekében tett erőfeszítéseire utalva tette meg ezen kijelentését Bethlen Miklós kancellár. A kiváló diplomáciai kapcsolatokkal rendelkező erdélyi főúr politikai tevékenysége eredményes volt.

15 *Ungarische Akten Specialia* Fasc. 365. Transylvanica separata. Konv. C. Untersuchung wider den Siebenbürgischen Kanzler Grafen von Bethlen 1710. C64-4D1 *Az erdélyi rendek huszti országgyűlése* 15/1-10sz. 1706.

16 *Instrumentum Confoederationis*, Országos Levéltár, RSz.It. G: V:1. a.

17 Mezey Barna: Rendi konföderáció és az erdélyi fejedelemség. In: *Összehasonlító jogtörténet*. Bolgár Elek – Emlékkönyv. Budapest, 1983. 166.

18 *Ungarische Akten Specialia* Fasc. 365. Transylvanica separata. Konv. C. Untersuchung wider den Siebenbürgischen Kanzler Grafen von Bethlen 1710. C64-4D1 *Az erdélyi rendek marosvásárhelyi országgyűlése* 16/1-6. sz. 1707-Trócsányi Zsolt: *Ráday Pál és az 1707-i marosvásárhelyi országgyűlés*. In: *Ráday Emlékkönyv*, 1980. 435. B. Szabó János–Erdősi Péter: Két világ határán. A hatalomátadás szertartásai az erdélyi fejedelemségben. In: Hausner Gábor–Kincses Katalin–Veszprémy László (szerk.): *Kard és koszorú. Ezer év magyar uralmi és katonai jelképei*. Hadtörténeti Múzeum Értesítője, 4.

19 Albert András: Gróf Bethlen Miklós protestáns kancellár szerepe a külföldi ösztöndíjak megszerzésében (1696-1709). *Magyar Egyháztörténeti Vázlatok*, Vol. 22 (2010) No. 3-4, 45-54.

A 18. századelején Erdélybe látogató *Paget*, konstantinápolyi angol követen keresztül jól informálódott *Anna angol királynő* I. Lipótnak kifejezte aggodalmát a magyarországi és az erdélyi protestánsok sanyarú állapota felől: „Magyarországon nyilvánvaló lett, hogy zavargások történnek. Császári Felséged protestáns felekezetű alattvalói Magyarországon és másutt, már régóta panaszkodtak, hogy őket mind testükben, mind javaikban saját lelkiismeretük miatt üldözik. Hirdetik: csak azért fogtak fegyvert, hogy saját jogukat és vallásukat kövessék.”²⁰

Az erdélyi fejedelmi udvar diplomáciai törekvéseit az államiság elismertetése érdekében 1703-1711 között George Stepney (1663-1707), John Paget angol és Jacob Hamel Bruyninx (1621-1738) holland „protestáns” diplomaták támogatták politikai tényezőként a Habsburg Udvar és Erdély között.²¹ A Bécsben tartott tárgyalásokon, konferenciákon és követjárásokon egyeztettek közvetíttek a két fél között több-kevesebb sikerrel.²²

Az Udvar nem volt hajlandó elismerni az Erdélyi fejedelemség alkotmányát és önállóságát. Bécs határozott szándéka Erdély visszavétele és a fejedelemség létrejötte (1541) előtti állapotába történő visszahelyezése volt.²³ Az angol és holland követek politikai erőfeszítései után II. Rákóczi Ferencz a külpolitikai kapcsolatokkal próbált érvény szerezni törekvéseinek. A törekvéseinek támogatója *Jablonski Dániel* a porosz királyi udvar diplomatája volt.

A protestáns angol, porosz és holland királyi udvarok politikai támogatását és próbálta megszerezni az erdélyi fejedelmi udvar részére. A nyugati protestáns nagyhatalmak támogatásukról biztosították *Klement János Mihályt*, II. Rákóczi Ferencz erdélyi fejedelem diplomatáját. Leveleikben hangsúlyozták Erdélynek a közép-európai hatalmi egyensúly fenntartásában játszott geopolitikai szerepét és a Habsburg Udvarral történő békekötés fontosságát. *George Stepney* angol diplomata nagyon meggyőzően érvelt az erdélyi államiság létjogosultságáról és geo-politikai szerepéről a Harley miniszternek küldött levelében: „...s aki oly szerencsés hogy szabad kormányzat alatt élhet, nem nézheti másként mint mély aggodalommal, hogy egy szegény népet egy csapásra megfosztanak szabadságától, s szolgaságra és eljövendő üldöztetésre kárhoztatnak...”²⁴

Eredmény nem születvén Rákóczi tett még egy utolsó kísérletet. Utasította *Klement János Mihályt*, hogy a közvetítő hatalmakat vegye rá az orosz cár bevonását a Habsburg Udvarra történő politikai nyomásra.²⁵ A diplomáciai próbálkozások nem értek el jelentősebb eredményeket.

II. Rákóczi Ferenc tudatában volt az Erdélyi fejedelemség diplomáciai jelentőségének és szerepének a nemzetközi politikában. Egy lengyel királyi tanácsos magyarországi ügyekkel foglalkozó levélben fennmaradt idézet is ezt erősíti meg: „hányszor előfordult, hogy Erdély a magyarok felhívására, törvényeik és szabadságuk segítségére sietett, bosszút állt azokért a sérelmekért, amelyeket az Ausztriai Ház okozott a magyaroknak. Ez bírta rá oly gyakran a Báthoryakat, Bocskayt, Bethlent és a Rákócziakat, hogy az ország érdekében fegyverhez

20 Bartal Csaba: Angol és holland békeközvetítési kísérletek a Rákóczi – szabadságharcban. *Rubicon*, 1/2004. 22.

21 Angyal Dávid: Erdély politikai érintkezése Angliával. *Századok*, 10/1900. 873-964.

22 Wesselényi István: *Sanyarú világ, I-II.* Közzéteszi Magyari András. Bukarest, 1983. I. köt. 432.

23 Simonyi Ernő: *Archivum Rákócianum*, III. 172-181. R. Várkonyi Ágnes: II. Rákóczi Ferencz államáról. In: *Az államiság megőrzése.* Zrínyi kiadó, Budapest, 2002. 167.

24 *George Stepney Harley miniszternek Tirnau 1706. július 20. AR/II/III, 159.o. (Archiva Rákócianum)*

II. Osztály: Diplomácia, II/I-III. Simonyi Ernő (közl). *Angol diplomáciai iratok.* II. Rákóczi Ferencz korára. I-III. Pest, 1871. Budapest, 1877. – III. Osztály: Írók, III./1. II. *Rákóczi Ferenc fejedelem Emlékiratai a magyarországi háborúról 1703-1711.* Bev. Köpeczi Béla. Budapest, 1978. III/III.II. *Rákóczi Ferenc politikai és erkölcsi végrendelete.* Ford. Szávai Nándor és Kovács István. A francia szöveget gondozta Kovács Ilona. Budapest, 1984.

25 Fiedler közl. *Archiv. f. oest. Gschichte*, Bd. 44. Hamel-Bruyninx szept. 11-iki levele és Fiedler Actenstücke id. 70.

*nyúljanak. Ezért nem szünt meg soha az Ausztriai Ház a szándékaira oly végzetes kis ország lerombolásán munkálkodni.*²⁶

Törekvéseiről és sikeréről így vall R. Várkonyi Ágnes történész: „Rákóczi államának kétségtelen diplomáciai sikere, hogy a rendkívül súlyos nehézségek ellenére is elérte: az általános európai békét előkészítő hágai és gertruydenbergi békekonferenciák után Anglia, Hollandia késznek mutatkozott a Habsburg-magyar tárgyalások közvetítésére, s a megállapodást a két tengeri hatalom mellett Poroszország és Oroszország garantálná...”²⁷ I. József és udvara a II. Rákóczi Ferenc által beterjesztett erdélyi tervezetet az ország belső ügyeként kezelte. A tervezet nem hozott eredményeket. A szabadságharc 1711-ben történt lezárásával és a Szatmári béke aláírásával mindez megghiúsult. Az angol és holland diplomácia aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy az Erdélyi fejedelemség államiségének megszűnésével megbomolhat az európai hatalmi egyensúly és Európa jövője kerülhet veszélybe. Ez az aggodalom beigazolódott az elkövetkező évtizedek során.

4. Befejezés

A 17. század második felében és a 18. század eleji Erdély alkotmánytörténetében I. Apafi Mihály uralkodása és Bethlen Miklós kancellár közjogi tevékenysége során keletkezett politikai röpiratok, az erdélyi államiség érdekében összehívott országgyűlések és békeszerződések sajátos színpontjai voltak az adott erdélyi és egyben közép-keleti régió politikai időszakának.²⁸

Bethlen Miklós kancellár Apáczai Csere Jánosnak és Hugo Grotius államelméleti, politikai- és gazdaságpolitikai elképzeléseit tartva szem előtt, az Erdélyi Fejedelemség államiségének megerősítésén, belpolitikai stabilitásán majd a későbbiekben annak átmentésén fáradozott.²⁹ A 18. század eleji Erdély nemzetközi helyzetét vizsgálva Trócsányi Zsolt jogtörténész szakszerű megállapításával rávilágít a tárgyalt téma fontosságára és lényegére: „a Habsburg Birodalom nyer Erdély megszerzésével – ez a nyereség azonban eléggé mérsékeltnak mondható. S mit jelent Erdély számára, a fél évszázad politikai történetéből megítélve ez a változás? ...Erdély számára sem az 1690-ben sem később nincs választás, hogy hová tartozzék. Erdély nem csatlakozik ide vagy oda, Erdélyt integrálja egy nálánál katonailag sokkal erősebb birodalom, s nincs olyan erő a nemzetközi politikában, amely a kis ország legalább viszonylagos politikai önállóságát szükségesnek tartaná...”³⁰

Az erdélyi államiség törekény állapotáról szóló megállapítás realitását erősítette meg II. Rákóczi Ferenc erdélyi fejedelem Emlékirataiban: „a höchstadti vesztett csata óta elvesztettem reményemet az idegen csapatok segítségével és ezért nagyon is hajlottam a békére, de az ország érdekének megfelel békére, melyet csak az angolok és a hollandok közbenjárására remélhettem. Ezek a nemzetek, ha komolyan akarták volna, kényszeríthették volna a császárt ilyen békére. A közvetítőket akartam hát meggyőzni ügyünk igazságáról...”³¹

A fejedelmet uralkodása alatt mindvégig az erdélyi és a magyarországi állam megtartásához szükséges belső erők megszerzése hajtotta vallomása alapján: „a nyugalom és

26 A Lettre d'un Ministre de Pologne a un Seigneur de l'Empire sur les affaires de la Hongrie/Egy lengyel királyi tanácsos levele egy birodalmi nemesurhoz a Magyarországi ügyekről/1710. Közzétette Köpeczi Béla: *A Rákóczi szabadságharc és Európa*. Budapest, 1970. 373.

27 R. Várkonyi Ágnes: *Magyar politika és az európai hatalmi egyensúly 1648-1718. Magyar Tudomány*, 1990/11. 1285.

28 R. Várkonyi Ágnes *Erdélyi változások: Az erdélyi fejedelemség a török kiűzésének korában. 1660-1711*. Budapest, 1984. 42.

29 Albert: *Bethlen Miklós kancellár Erdély önállóságaért tett politikai lépései...* 4.

30 Trócsányi Zsolt: *Habsburg-politika és Habsburg-kormányzat Erdélyben 1690-1740*. Budapest, 1988. 46.

31 Bartal Csaba: Angol és holland békekötvetítési kísérletek a Rákóczi-szabadságharcban. *Rubicon*, 1/2004. 20.

béke, az igazságosság, a bőség, a gazdagság és kormányzás rendje az igazi értelem uralmából, vagy hatalmából származik...”³²

³² A *Tractatus de potestate. Értekezés a hatalomról* (ford. Szávai Nándor) c. munkájában. AR III/III. 104., 408-409.

A JOGHARMONIZÁCIÓ ÉS AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD KÉRDÉSEI A MUNKAERŐ-KÖLCSÖNZÉS TERÜLETÉN

*Békési László**

Bevezetés

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/104/EK munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről szóló irányelvnek (a továbbiakban: Irányelv) végrehajtása az unió tagállamai – így Magyarország – számára kötelező érvényű volt. Szükségessé vált ezért a munkaerő-kölcsönzést területén is hazai jogharmonizáció, az EU jogi aktusainak való megfelelés. Az irányelv maga is rögzítette, hogy a tagállamoknak el kellett fogadniuk és kihirdetniük azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek voltak ahhoz, hogy ezen irányelvnek 2011. december 5-ig megfeleljenek. A magyar jogrendszerben ez a megfelelés, a jogharmonizációs folyamat az akkor hatályos 1992. évi Munka Törvénykönyve (az 1992. évi XXII. törvény, a továbbiakban: 1992. évi Mt.) két ütemben történő módosításával kezdődött, melyek közül a második ütem 2011. december 01-jével lépett hatályba, és az egyik legfontosabb változást, elsősorban a munkaerő-kölcsönzés szabályainak módosításait hozta az irányelvnek történő megfelelést szolgálva. A szabályozás ezen kiindulási ponttól kezdve jelentős változáson ment keresztül, azonban napjainkban is felvet kérdéseket, többek közt az egyenlő bánásmód elvének gyakorlati alkalmazása területén.

1. Jogharmonizációs lépések

A munkaerő-kölcsönzés az 1992. évi Mt. 2011. december elsejével hatályba lépett szabályozás-módosítása nyomán kifejezetten ideiglenes, átmeneti jellegűvé alakult át. A kölcsönzött munkavállalók számára meghatározott, legfeljebb öt éves időtartamban engedélyezte e minőségében való alkalmazásban állásukat adott kölcsönbevevő munkáltatónál. Ezen időtartamot meghaladóan megtiltotta a munkavállaló ugyanazon kölcsönvevő munkáltató részére történő kölcsönözését. Rendelkezései biztosították az Európai Gazdasági Térség összes országában lévő társaság számára a kölcsönbeadó cég minőséget.

A kölcsönbeadó és a kölcsönvevő között nem születhetett ezután olyan megállapodás, amely megtiltja vagy korlátozza, hogy a munkavállaló a kölcsönvevő munkáltatónál kerüljön munkaviszonyba a kölcsönzési időszak után. A kölcsönbeadó és a kölcsönvevő azonban megállapodhatott egy díjban, amelyet az előbbi kapott, ha a kölcsönszerződés után 3 hónapon belül a munkavállaló a kölcsönvevő céghez került.

A módosított rendelkezések értelmében a kölcsönzött munkavállalót legalább azok a jogok illették meg ezután, amelyet az azonos pozícióban lévők a cégnél megkaptak. Ezek az egyenlő bánásmód, a terhes és szoptató anyák védelme, a fiatal munkavállalók védelme, a munkabér összege, a munkaidőre és pihenőidőre vonatkozó szabályok. Az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét már a kikölcsönzés kezdetétől alkalmazni kellett a jogszabály-módosítás értelmében, minden bérelem vonatkozásában.

* Doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. Email: laszlo_bekesi@gmail.hu.

A szabályozás a kölcsönvevő cég által alkalmazott a kollektív szerződés vonatkoztatását írta elő a kölcsönzött munkavállalókra is, továbbá megtiltotta, hogy a kölcsönbeadó ellenértéket kérjen magáért kölcsönzésért.

Az 1992. évi Munka törvénykönyvében már megjelenő munkaerő-kölcsönzés ideiglenessége kapcsán a szabályozás célja a visszaélések elkerülése és hosszú távon a tipikus munkaviszony keretében történő foglalkoztatásra „kényszerítés” volt, ami érthető és helyes irány jelenleg is. A gyakorlatban azonban problémát jelent, hogy egyes iparágakban működő vállalkozások nehezen, vagy akár egyáltalán nem engedhetik meg maguknak azt, hogy a jelenleg is érvényben lévő ideiglenesség maximális ötéves felső határának az elérését követően átszervezzék a rendszerüket, és saját állományba vegyék a kölcsönzött munkavállalókat.

Véleményem szerint az ideiglenesség kétirányú hatása jövőben is jelen lehet a gyakorlatban. Egyrésztől még inkább visszaszorulnak a munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos visszaélések, emellett kisebb mértékben nő az általános munkaviszony keretében történő foglalkoztatás. Másrészt az ideiglenesség hátrányossága fennállhat olyan munkáltatókra és azok kölcsönzött munkavállalóira is, amelyek egyébként nem visszaélésszerűen, de hosszú távon alkalmazzák a munkaerő-kölcsönzés útján történő foglalkoztatást.

Az eltelt több, mint két év távlatából kijelenthető, hogy a piaci szereplők az esetek többségében az ideiglenesség új rendszeréhez is tudtak és tudnak alkalmazkodni. Alkalmazkodásuk egyik fő eleme a munkavállalók rotálása. A szabályozás eredményeképp azonban előfordulhat, hogy a hat hónapon túl dolgoztatott kölcsönzött munkavállaló bérköltsége, ezen felül a kölcsönbeadónak fizetett jutalék összesen hat hónap után többbe kerülhet, mint a hagyományos munkaszerződéssel foglalkoztatott munkavállalóké. Kérdés, hogy ezt a többletköltséget hosszabb távon, nagyobb kölcsönzött munkavállalói létszám mellett is vállalhatja-e a munkáltató, annak érdekében, hogy szükség esetén könnyebben, kevesebb adminisztrációval és olcsóbban bocsáthassa el dolgozóit. A flexibilitás elvének ágazatban való érvényesülése erre is lehetőséget ad a munkáltatóknak.

A jogharmonizáció folyamatában kronológiailag a következő lépés a 1992. évi Mt. munkaerő-kölcsönzéssel kapcsolatos szabályainak módosításait érintő, 2012. január 1-jével hatályba lépett változások megjelenése volt. Ezek a változások a munkáltatói bejelentési kötelezettségeket érintették. A rendelkezések már a kölcsönvevő részére is bejelentési kötelezettségeket állapítottak meg a foglalkoztatás megkezdéséig, illetve a foglalkoztatás befejezését illetően az azt követő napon.

A jogharmonizációs folyamat finomítása ezt követően a hatályos, munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) szakmai szövetségekkel történő előkészítésével, illetve maga a jogszabály 2012. július 1-jei hatályba lépésével folytatódott, mellyel párhuzamosan az 1992. évi Mt. hatályát veszítette.

A magyar kormány stratégiájában az Mt. hatályba lépése nyomán legfőbb cél a foglalkoztatás bővítése volt. A foglalkozás-bővítés alappillérei az atipikus foglalkoztatási formák, ezeken belül pedig a munkaerő-kölcsönzés számít jelenleg is kiemelt foglalkoztatási formának. Vitathatatlan az a szándék, hogy a foglalkoztatás növelése érdekében a munkaerő-kölcsönzés jogintézményének is rugalmasabb, ezáltal költséghatékonyabb működést kell biztosítania. Ez közvetlenül javítja a versenyképességet, és közvetve segíti az új munkahelyek létrejöttét. E célok tetten is érhetők az Mt. munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó egyes rendelkezéseit vizsgálva, azonban meg kell említeni, hogy vannak még „problémás” rendelkezések - többek közt az egyenlő bánásmód elvét érintően is – melyek további kérdéseket vetnek fel.

2. Jogharmonizációs tapasztalatok az egyenlő bánásmód területén

2.1 Bérek a gyakorlatban

Az egyenlő bánásmód követelményeire vonatkozóan főszabály, hogy kölcsönzés tartama alatt a kölcsönbe vett munkavállaló számára biztosítani kell a kölcsönvevővel munkaviszonyban álló munkavállalókra irányadó alapvető munka- és foglalkoztatási feltételeket.

Ezek a feltételek különösen a várandós és szoptató nők, valamint a fiatal munkavállalók védelmére, a munkabér összegére és védelmére, továbbá az egyéb juttatásokra, végül az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó rendelkezések [Mt. 219. § (1)–(2) bekezdés].

A bérek tekintetében az egyenlő bánásmód szabályozásának gyakorlati jelentőséget ad, hogy a statisztikák szerint a kölcsönzött munkavállalók bére az utóbbi években jelentősen elmaradt a bruttó nemzetgazdasági átlagkeresettől, bár közel duplája volt a mindenkori minimálbéreknek. Az elmúlt néhány év kereseti adatait a következő táblázat összegzi.

Év	Havi minimálbér	Kölcsönzött munkavállalók havi átlagkeresete	Nemzetgazdasági havi átlagkereset
2009	71.500 Ft	128.668 Ft	199.837 Ft
2010	73.500 Ft	123.412 Ft	202.525 Ft
2011	78.000 Ft	137.038 Ft	213.094 Ft

A kölcsönzött munkavállalók tehát az átlagosnál lényegesen alacsonyabb bért kaptak és kapnak, ám ha tekintetbe vesszük, hogy háromnegyed részük fizikai munkás – akiknek mintegy fele betanított munkát végez – a kereseti adatok nem tűnnek kirívóan alacsonynak. Kisebb az eltérés, ha azokban az ágazatokban elérhető átlagos keresetekhez viszonyítunk, ahol a legtöbb kölcsönzött munkavállaló dolgozik.¹

Ágazatok ²	Havi bruttó átlagkereset (2009)	Havi bruttó átlagkereset (2010)	Havi bruttó átlagkereset (2011)
Nemzetgazdasági szint	199.837 Ft	202.525 Ft	213.094 Ft
Feldolgozóipar	190.331 Ft	200.672 Ft	213.281 Ft
Kereskedelem	175.207 Ft	185.812 Ft	196.942 Ft
Építőipar	152.204 Ft	153.130 Ft	196.942 Ft

Fenti adatokból világosan látszik, hogy van eltérés a kölcsönzött munkavállalók átlagbére és a különböző ágazatok dolgozóinak átlagkeresete között. Az egyenlő bánásmód munkabér összegére vonatkozó követelménye tehát még nem valósul meg maradéktalanul a gyakorlatban.

2.2 Az egyenlő bánásmód alóli kivételek és szabályozási problémáik

A bérek elemzésén túl az Mt. 219. § (1)–(2) bekezdése szerinti, fentebb említett főszabály alkalmazása tekintetében vannak még további részletszabályok, amelyek aggályosak az irányelv gyakorlatba való átültetése szempontjából.

¹ Kártyás Gábor: A munkaerő-kölcsönzés változásai az új munka törvénykönyve alapján – III. rész, *HR & Munkajog*, 2013. 2.

² http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012b.html (2014. 02. 27.).

A főszabály szerint a kikölcsönzés első napjától és minden bérelem vonatkozásában ugyanaz a díjazás illeti meg a kölcsönzött munkavállalót, mint a kölcsönvevő által közvetlenül alkalmazott, vele egyenlő értékű munkát végző kollégáját. Ez azonban nem minden esetben tud a gyakorlatban megvalósulni, pedig az egyenlő bánásmódot minden esetben biztosítani kellene a jogszabály szerint.

Az Mt. három kivételes esetet említ, melyek csak a kölcsönzés 184. napjától (az első félév után) rendelik alkalmazni az egyenlő bér elvét:

1. *Tartós foglalkoztatás esetén* (munkaerő-kölcsönzés céljából létesített határozatlan idejű munkaviszony és kölcsönvevőnél történő foglalkoztatás hiányában is biztosított díjazás)
2. *Munkavállalóra vagy a kölcsönvevőre vonatkozó kivételek esetén* [Mt. 219. § (3)–(4) bekezdés]
3. *A felek az egyenlő bér elvétől kollektív szerződésben* – a munkavállaló hátrányára is – eltérhetnek [Mt. 222. §].

ad 1. Tartós foglalkoztatás kivétele³

Munkaerő-kölcsönzés céljából létesített határozatlan idejű munkaviszony és kölcsönvevőnél történő foglalkoztatás hiányában is biztosított díjazás (állásidő) feltételei kell, hogy fennálljanak. Az irányelv e két feltétel együttes fennállását olyan előnynek tekinti, ami kompenzálja a kölcsönzött munkavállalót azért, hogy nem jogosult egyenlő bérezésre [Irányelv 5. cikk (2) bekezdés]. Viszont a kölcsönzések közötti időre külön megállapodás hiányában nem jár díjazás a munkavállalónak. Az Mt. szerint ugyanis ez az időszak már nem minősül állásidőnek, mivel ebben az esetben nincs szó beosztás szerinti munkaidőről [Mt. 146. § (1) bekezdés]. A köztes időre fizethető juttatás mértékére nincs jogszabályi minimum meghatározva.

Meg kell jegyezni, hogy a tartós foglalkoztatás és a kikölcsönzések közötti időre járó juttatás jelentette komparatív előny könnyen elveszhet. Ilyen eset, ha a munkavállalót a határozatlan idejű szerződés ellenére rövid idő elteltével elbocsátják, vagy ha a kikölcsönzések között csak jelképes díjazásban részesül, illetve munkaviszonya fennállása alatt nincs is ilyen „üresjárat”, mert a kikölcsönzések megszakítás nélkül követik egymást. Sajnálatos, hogy ilyen esetekre az Mt. nem ad valamilyen utólagos kompenzációt a munkavállaló számára. Ezt maga az irányelv is kifejezetten megkövetelné, mivel előírja, hogy a kivételekkel élő tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk a visszaélések megakadályozása céljából [Irányelv 5. cikk (5) bekezdés]. Hozzá kell tenni, az egyenlő díjazásból ellentételezés nélkül kizárt kölcsönzött munkavállalók helyzete felveti az önkényes megkülönböztetés alkotmányos problémáját is.

Végül, a joggal való visszaélés tilalma [Mt. 7. §] alapján is kifogásolható, ha a munkavállaló csupán a soha meg nem valósuló tartós foglalkoztatás, vagy a kikölcsönzések között kapott díjazás ígérete, vagy csekély mértéke miatt kap kevesebb bért, mint a vele egyébként egyenlő értékű munkát végző, közvetlenül alkalmazott kollégája. A felsorolt aggályokra tekintettel legalábbis bizonytalan jogi helyzetet jelent, ha a kölcsönbeadó él ezzel a kivétellel.

ad 2. Munkavállalóra vagy a kölcsönvevőre vonatkozó kivételek

³ Kártyás Gábor: Csorba kiegyenlítés: a kölcsönzött munkavállalók egyenlő bánásmódhoz való joga az új munka törvénykönyve után. *Esély* 2013/3. 40-45.

Munkavállalóra vonatkozó kivétel szerint a kölcsönbeadó a kölcsönzés első 183 napjában mentesül az egyenlő bér elvének betartása alól, ha a munkavállaló a munkaerőpiactól tartósan távollévő munkavállalónak minősül [2004. évi CXXIII. törvény 1. § (2) bekezdés 1. pont].

E személyek foglalkoztatásához különböző járulék-kedvezmények társulnak, így esetükben olyan államilag támogatott beilleszkedési programokról van szó, amelyekre tekintettel el lehet tekinteni az irányelv szabályainak alkalmazásától [Irányelv 1. cikk (3) bekezdés].

Kölcsönvevőre vonatkozó kivétel, ha a kölcsönvevő munkáltató helyi önkormányzat többségi tulajdonában lévő gazdasági társaság, közhasznú szervezet, vagy nyilvántartásba vett közhasznú szervezet.

A jogalkotó szándéka feltehetően az volt, hogy a non-profit kölcsönvevőknek nyújtson kedvezményt, azonban az irányelv kimondja, hogy hatálya attól függetlenül kiterjed a munkaerőt kölcsönvevő vállalkozásokra, hogy nyereségérdekeltek-e [Irányelv 1. cikk (2) bekezdés]. Másrészt, e kölcsönvevők tevékenységéhez nem kapcsolódik olyan államilag támogatott munkaerő-piaci program sem, amire az egyenlő bér elve alóli kivételt alapozni lehetne [Irányelv 1. cikk (3) bekezdés].

ad 3. Felek eltérési lehetősége az egyenlő bér elvétől a kollektív szerződésben

A kollektív szerződés az egyenlő bér elvének főszabályától a munkavállaló hátrányára is eltérhet [Mt. 222. §]. Ebben a 184 napos szabály sem köti a feleket, tehát ennél hosszabb időre is félretehető az egyenlő bérezés.

Az irányelv szerint azonban ilyen eltérő rendelkezések esetén is biztosítani kell a „kölcsönzött munkavállalók általános védelmét” [Irányelv 5. cikk (3) bekezdés]. Azaz, csak megfelelő kompenzáció mellett lehet eltekinteni az elv alkalmazásától. Nem teljesen precíz tehát e ponton a magyar jogharmonizáció, hiszen ez a megkötés az Mt-ből hiányzik. A törvény azt sem írja elő, hogy a kivételhez milyen szinten kötött kollektív szerződés szükséges, így akár egy munkáltatói szintű – egyetlen kölcsönbeadóra kiterjedő hatályú – megállapodás is tartalmazhat ilyen kikötést.

Összegezve a kivételek széles köre mellett jelenleg és a jövőben is kizárhatók egyes kölcsönzött munkavállalók az egyenlő bér elvének hatálya alól. Ez különösen a rövid idejű, fél évet meg nem haladó kölcsönzéseket teljesítő munkavállalók körében fordulhat elő gyakran. Sajnálatos, hogy épp az ilyen pár hónapos kikölcsönzések dominálnak a munkaerő-kölcsönzés hazai gyakorlatában, a kölcsönzésen keresztül elérhető keresetek pedig általában alatta maradnak az átlagkeresetek értékének. Másfelől, a kivételek pontatlan, a jogharmonizáció és az önkényes megkülönböztetés alkotmányos tilalma alapján is kifogásolható meghatározása miatt ezek alkalmazása a munkáltatók számára is jogi kockázatot jelent, ezért módosítások lennének kívánatosak a vonatkozó jogszabályhelyeken.

Fentiekén túl fontos – az Mt. munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó általános rendelkezéseit érintő – változás az 1992. évi Mt. szabályozáshoz képest, hogy az ekvivalencia jogszerű alkalmazásával (a munka egyenlő értékének megállapításánál) is előfordulhat, hogy eltérő bérrel foglalkoztathatják az ország különböző részein ugyanabban a munkakörben dolgozó munkavállalókat, mivel az egyenlő bánásmód követelményének kritériumai közé bekerült a munkaerő piaci viszonyok figyelembe vehetősége is [Mt. 12.§ (3) bekezdés].

2.3 A tapasztalatok összegzése

Napjainkban a nemzetközi munkajog tudományában egyre több szakember képviseli azt a látásmódot, amely szerint a munkavállalói alapjogok „élvezete” egyre kevésbé a munkaviszony adott típusához kötődik, helyette egyre inkább magához a munkavégzés tényéhez. Ennek megfelelően az egyenlő bánásmódot is mindenkinek biztosítani kell. A

kölcsönzött munkavállalóra tehát nem „csak erőforrásként” tekintenek, hanem ugyanúgy megilletik őket is az egyenlő munkavállalói jogok.⁴

Az egyenlő bánásmód mellett a legfőbb érv, hogy javítja a munkaerő-kölcsönzés elismertségét. Erre szükség is van, mert az európai munkaerő-piacokon vannak, akik kétségbe vonják a létjogosultságát ennek a foglalkoztatási formának. Emellett csökkenti is a kölcsönzettek kiszolgáltatottságát. Persze a munkaadók részéről ellenérvek is felsorakoztathatók, így például drágítja a foglalkoztatás-bővítést, és korlátozza a munkaviszony két szereplőjének megállapodási szabadságát.

Az Irányelv elfogadását pont ezen érvek mentén kialakult évtizedes vita előzte meg, amiért 2008 előtt ezt nem is sikerült bevezetni. Bár a legtöbb atipikus munkaviszony tekintetében az „antidiszkriminációs irányelv” nem enged kivételt, de a kölcsönzésnél tartalmazza a kitélt, hogy az „csak az alapvető” feltételek tekintetében érvényes.

Az 1992. évi Mt. is tartalmazta az egyenlő bánásmód elvét, de korlátozta mind az idő, mind a bevont bérelemek tekintetében. A kölcsönzött munkavállalók eltérő kezelését mindemellett az Alkotmánybíróság is legitimálta, amikor kimondta, hogy az nem alkotmányellenes az eltérő foglalkoztatási konstrukció miatt.⁵ Érdekes módon az Alkotmánybíróság éppen a rövid, ideiglenes foglalkoztatás okán látta indokoltnak a kivételt, míg az Irányelv pont a tartós foglalkoztatást tekinti az eltérő bánásmódot bizonyos feltételekkel megalapozó kivételnek.

Az Mt. végül azt mondja ki, hogy a kikölcsönzés tartama alatt a munkavállaló számára biztosítani kell a kölcsönvevővel munkaviszonyban álló munkavállalókra irányadó alapvető munka- és foglalkoztatási feltételeket. Az irányelv és a hazai szabályozás értelmében tehát nemcsak a bérezés tekintetében illetik meg a kölcsönvett munkaerőt ugyanazok a feltételek, mint a többi munkavállalót, hanem a kölcsönvevő összes szolgáltatása, létesítménye esetében is biztosítani kell a hozzáférést. Ez jelentheti az étkeztetést, a szállást, a belső pályázatokat, a képzést, vagy akár egy céges rendezvényeket is.

Sokak szerint az egyenlő bánásmód elve miatt elvesznek a munkaerő-kölcsönzés előnyei, de a gyakorlatban azért az egyéb előnyök kompenzálják ezt. Így az adminisztrációs terhek csökkentése, a „gyorsasági pótlás”, a rugalmas létszámgazdálkodás, a kölcsönbeadók professzionális HR-háttere mind olyan elem, amely miatt még mindig jobban megérheti ez a foglalkoztatási forma a jövőben is.

3. Javaslatok

Véleményem szerint az Mt. egyenlő bánásmódra vonatkozó, fent említett „kivételeit” illetően a munkavállalóra vonatkozó kivételek esetén a kölcsönzések közötti időre fizethető juttatás mértékének jogszabályi minimumban való meghatározása lenne szükséges. Ha a munkaviszony fennállása alatt a kikölcsönzések megszakítás nélkül követik egymást, utólagos, jogszabályban meghatározott mértékű juttatást kellene biztosítani a munkavállalók számára.

A kölcsönvevőre vonatkozó kivételek esetén a közhasznú (non-profit) szervezet megfogalmazást ki kellene venni az Mt. szövegéből, az irányelv rendelkezéseinek való megfelelés indokai alapján.

Fentieken túl meglátásom szerint az egyenlő bér elvétől a kollektív szerződésben való eltérés esetén kötelező kompenzációt kellene biztosítani az elv alkalmazásától való eltekintés esetén.

⁴ Kun Attila: Munkaerő-kölcsönzés: taktikák a túlélésre – a kölcsönzött munkaerő sem csak erőforrás. *Adó Online*, 2013. 3.

⁵ 67/2009 (VI.19.) AB határozat.

A jogszabályi környezet módosításain túl szükség lenne olyan szakszervezet létrehozásán is gondolkodni, amely reprezentálni tudná a kölcsönzött munkavállalói kört. Nem csak a potenciális kollektív szerződések adta lehetőségek és feltételek miatt, de egyébként is sok tekintetben fontos lenne egy olyan érdek-képviselői szervezet, amellyel tárgyalni tudnának a munkáltatói felek.

Továbbra is fontos a jövőben – különösen hazánkat illetően – a társadalmi párbeszéd előtérbe helyezése, ezen a területen is sokat jelentene egy hatékony érdek-képviselői szervezet jelenléte. A munkaerő-kölcsönzési szektorban Nyugat-Európában szociális alapon (szociális partnerekkel) létrehozott ún. kétoldalú alapok mutatják ennek a hasznosságát. Az alapok jobb hozzáférést biztosítanak a szakképzéshez, javítva ezáltal a foglalkoztathatóságot és megkönnyítve a munkaerő-piacon a munkaerő-kölcsönzés fejlődését.

ORVOSI FELELŐSSÉG = BÜNTETŐJOGI FELELŐSSÉG?¹

Fáskerty Éva Katalin*

1. Problémafelvetés

Az orvosi tevékenység sajnos nem mindig éri el a kívánt célját, legyen szó bármilyen gondos ellátásról. Kérdés, hogy kizárólag az orvosok és az egészségügyi dolgozók felelősek ezért? Ennek megállapítása nem mindig egyszerű. Természetesen érdeke az egészségügyi dolgozóknak is, hogy a betegek elérjék a legteljesebb egészségi potenciáljukat. Ezért fontos, hogy mind a betegek, mind a hozzátartozók megfelelő tájékoztatást és ellátást kapjanak minden orvos-beteg találkozás alkalmával, ellenkező esetben a jelentkező orvosi kockázatok könnyen (büntető) jogi kockázatokká válhatnak.

2. Jogtörténeti előzmények

Magyarországon az 1948. évi XLVIII. törvényben jelent meg először a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés bűncselekménye.²

Eszerint (20.§ (1) „vétséget követ el és egy évtől öt évig terjedhető fogházzal büntetendő, aki hivatása vagy foglalkozása szabályainak tudatos megszegésével vagy az azzal járó köteleességek tudatos elhanyagolásával mások életét vagy testi épségét közvetlen veszélynek teszi ki.” A tényállás első bekezdése tehát a tudatos gondatlanságot (*luxuria*) vétségnek minősíti, jelentsen ez tevőleges magatartást vagy kötelezettség elmulasztását a foglalkozási szabályszegés körében. A második bekezdés szerint: „egy évtől öt évig terjedhető börtönnel büntetendő az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény elkövetője, ha a cselekményéből súlyos testi sértés származott, vagy azt vagyoni haszon végett vagy ismétlődően, illetőleg folyamatosan követte el, ha pedig a cselekmény a sértett halálát okozta, a büntetés tíz évig terjedhető fegyház.” Ebben a bekezdésben a szándékos elkövetés két különböző eredménye, így a súlyos testi sérelem vagy a halál bekövetkezése és az elkövetés módja szerint a folytatódó elkövetés jelenik meg.

Enyhébb büntetési szabályokat állapít meg gondatlanság esetére a 21.§, mivel ha az érintett a „20.§ (1) meghatározott cselekményt gondatlanságból követi el, vétség miatt egy évig terjedhető fogházzal, aki pedig a 20.§ (2) bekezdése alá eső cselekményt követi el gondatlanságból, három évig terjedhető fogházzal büntetendő.”³

Sokakban felmerült a kérdés, hogy miért ne lehetne egy külön orvosok foglalkozás körében elkövetett tényállást törvényi keretek között szabályozni, és külön bűncselekménnyé nyilvánítani. Két válasz is szolgál ennek magyarázatául. Az első, hogy a foglalkozási szabályok megszegésével létrehozott veszélyhelyzet és ennek okozati összefüggésben bekövetkezett mint eredmény büntetőjogi megítélésében az egyes foglalkozások között elvi különbség nem tehető. Miért nem? A választ véleményem szerint egy egyszerű példával lehet

¹ A kutatás és a publikáció a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

² Nagy Ferenc – Tokaji Géza: *A magyar büntetőjog általános része*. Korona Kiadó, Budapest. 1998. 41

³ 1948. évi XLVIII. törvény a büntetőtörvények egyes fogyatékoságainak megszüntetéséről és pótlásáról, ld. 20-21.§§.

szemléltetni. Miért lenne különbség egy építőipari munkás súlyos testi sérelemének bekövetkezése (ami például egy biztonsági háló hiányában épületről történő leesés következtében keletkezik) és egy gyógyulni vágyó beteg ugyanilyen súlyú egészségromlása között, ha azok az adott, felelős személy gondatlan eljárása eredményeként következnek be? A másik indok pedig az, ha a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés tényállás alkalmazást nyerne minden, az orvosi tevékenységgel kapcsolatos szabályok megszegésével létrehozott veszélyhelyzetek esetében, akkor ez nyomatékosan megemelné a felelősségre vonandó orvosok számát. *Kónya István* szerint máig helytálló mindkét érv; noha ismert, hogy azóta kerültek egyéb, orvosi tevékenységre specializált tényállások, így az egészségügyi bűncselekmények is a büntetőtörvénykönyvekbe.⁴

A foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés tényállását az 1978. évi IV. törvény eredeti szövege is tartalmazta, a büntető törvénykönyv napjainkban befejeződő pályafutását megvizsgálva megállapítható, hogy az egyik legstabilabb tényállásnak tekinthető. Az elkövetési magatartások, elkövetési módok, az eredmény és a minősített esetek az évtizedek során változatlanok maradtak, csupán a büntetési nemek és az alkalmazható büntetési tételek vonatkozásában következett be minimális változás.

3. Hatályos tényállás elemzése

3.1. Tényállás

„165. § (1) Aki foglalkozási szabály megszegésével más vagy mások életét, testi épségét vagy egészségét gondatlanságból közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi sértést okoz, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés a) három évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény maradandó fogyatékoságot, súlyos egészségromlást vagy tömegszerencsétlenséget, b) egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény halált, c) két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény kettőnél több ember halálát okozza, vagy halálos tömegszerencsétlenséget okoz.

(3) Ha az elkövető a közvetlen veszélyt szándékosan idézi elő, büntett miatt az (1) bekezdésben meghatározott esetben három évig, a (2) bekezdésben meghatározott esetben - az ott tett megkülönböztetés szerint - egy évtől öt évig, két évtől nyolc évig, illetve öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(4) E § alkalmazásában foglalkozási szabály a lőfegyver, a robbantószer és a robbanóanyag használatára és kezelésére vonatkozó szabály is.”⁵

A régi (1978. évi) Büntető Törvénykönyv érdemének tekinthető az is, hogy az új Büntető Kódex szövege szinte szóról szóra megegyezik a több évtizedes szabályozással. A tényállásban csupán fogalmazásbeli eltéréseket találhatunk („foglalkozása szabályai”, illetve „foglalkozási szabály”), valamint szándékos veszélyeztetés esetén a büntetési tétel egy esetben minimálisan emelkedett (öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetés helyett alsó tétel beiktatásával egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés).

3.2. Tényállási elemek

⁴ Kónya István: Orvoslás és jogorvoslás. In: *Orvosok és jogászok a büntető igazságszolgáltatásban: Dezső László emlékkönyv*. Pécs, 2005. 87-89.

⁵ Ld. pl.: 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

A Btk. kommentár alapján a tényállásról a következők mondhatók el. A bűncselekmény jogi tárgya az emberi élet, testi épség és egészség, azaz egy vagy több ember életének, testi épségének és egészségének védelméhez fűződő társadalmi érdek. A törvényi tényállásból következik, hogy a törvényhozó az életet, testi épséget, egészséget nem sértő, de közvetlenül veszélyeztető cselekményekkel szemben is védelmet biztosít. A bűncselekmény passzív alanya „más”, így, a törvényi tényállásból láthatjuk, hogy az önveszélyeztetés nem minősül bűncselekménynek.⁶ A bűncselekmény passzív alanya: kizárólag – nemtől, kortól, stb. független – élő természetes személy lehet.

A bűncselekmény elkövetési magatartása a foglalkozási szabály szándékos vagy gondatlan megszegése. A „foglalkozás” e körben egy gyűjtőfogalmat jelent. Magában foglalja a keresetszerűen, a megélhetés biztosítása végett üzött tevékenységet. E minőségben annak azonban nincs jelentősége, hogy a tevékenység gyakorlása szakképzettséget igényel vagy sem, hatósági engedélyhez kötött vagy sem, főfoglalkozásként vagy alkalmasszerűen, mellékállásban végzett tevékenység. Az újabb joggyakorlat a foglalkozást mint tényállási elemet úgy értelmezi, hogy a bűncselekmény önálló tettese az, aki a tevékenysége során valamely foglalkozás szabályainak hatálya alá kerül, független ez a tény attól, hogy a hétköznapi értelemben vett kereső foglalkozása, nem az adott tevékenység.

A kommentár hangsúlyozza azt is, hogy nemcsak a munkajog, hanem a polgári jog szerint végzett tevékenység is foglalkozásnak minősül. Így az ítélkezési gyakorlat a foglalkozási szabályok négy nagy csoportját különbözteti meg:

- a) a munkavédelmi és balesetelhárító szabályok,
- b) az építkezéssel kapcsolatos műszaki, statikai szabályok, technológiai leírások,
- c) az orvosi tevékenységgel kapcsolatos szabályok, és
- d) a lőfegyver használatára és kezelésére vonatkozó szabályok.

A bűncselekmény megállapításához minden olyan magatartás alkalmas lehet, amely ellentétben áll az elkövető foglalkozásának szabályaival. Ez a magatartás lehet aktív, de nem zárható ki a mulasztással történő elkövetés sem, amikor az elkövetőnek a foglalkozási szabályok szerint kötelessége lenne a veszélyhelyzet elhárítása, megszüntetése, enyhítése, de mulasztásával ennek nem tesz eleget. A bűncselekmény eredménye a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés materiális bűncselekmény, és eredménye más vagy mások életének, testi épségének vagy egészségének közvetlen veszélyeztetése, illetve a testi sértés okozása. A veszély olyan helyzet, amikor fennáll az élet, a testi épség vagy az egészség sérelmének reális veszélye, közvetlen veszély pedig, ha térben és időben konkretizálódik, tehát meghatározott személyt vagy személyeket fenyeget. A bűncselekmény alanya, elkövetője bárki lehet, de csak olyan személy, aki valamely foglalkozási szabály hatálya alatt áll, szabályokhoz kötött foglalkozást gyakorol.

A foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetésnek – mint gondatlan és veszélyeztetési bűncselekménynek – nincs kísérleti alakzata. A foglalkozás körében elkövetett szándékos veszélyeztetés kísérlete elvileg lehetséges, a bűncselekmény akkor válik befejezetté, amikor a veszély közvetlenné válik.

Megkülönböztetünk egy *szándékos* és egy *gondatlan alapesetet*. A szakasz (1) bekezdése és (3) bekezdés I. fordulata a tényállás alapesete. A két alapeseti cselekmény megjelenítése a törvényben könnyen indokolható, mivel a szándékos alakzat nem lehet a gondatlan alakzat minősített esete, ugyanis ahhoz képest nem további körülményt tartalmaz, hanem annak létrejöttét eleve kizárja. A gondatlan alakzat megállapítására akkor kerülhet sor, ha az adott foglalkozási szabályszegés a beteg életét, testi épségét vagy egészségét veszélyezteti, illetőleg a testi sérülés bekövetkezése gondatlanságra vezethető vissza. A foglalkozási szabályszegés

⁶ Kis Norbert: *Magyar büntetőjog tankönyve Különös rész.* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008. 82.

lehet szándékos és lehet gondatlan, de a veszélyhelyzetre vagy a testi sérülés okozása tekintetében az elkövető kizárólag a gondatlan lehet. (Van olyan eltérő álláspont is, amely szerint a foglalkozás körében elkövetett szándékos veszélyeztetésnek a testi sértés okozása nem tényállási eleme, ugyanis a (3) bekezdés eredményként csak a közvetlen veszélyt nevesíti.)

A veszélyeztetési bűncselekmények, így a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés is materiális bűncselekmény. Az eredmény itt nem a sérelem, hanem más, a sérelem veszélye. A veszély dogmatikai funkciója azonos a sérelmével. A sértő eredményt tartalmazó tényállások esetében a sérelem bekövetkezése konstituálja az eredmény elkerülési kötelezettség megszegését, amit maga a sérelemokozás manifesztál. Tehát amennyiben a veszélyeztetési bűncselekmények dogmatikailag ún. eredmény-büntettek, úgy a jogellenességi elemei a következők: a) az eredmény elkerülési kötelezettség megszegése és b) az okozati összefüggés a foglalkozási szabályszegés és a veszélyhelyzet között.⁷ Az oksági kapcsolatot nem szakítja meg, hogy a sértett nem járt el kellő gondossággal. Például nem volt okozati kapcsolat abban az esetben, amikor a belgyógyász és sebész bevonására vonatkozó foglalkozási szabályokat a vádlott megszegte, de ezek nem veszélyeztették közvetlenül a sértett testi épségét. A műtét után jelentkező szövődeményekkel kapcsolatos folyamatok bekövetkezéséért nem tartozott felelősséggel, az a műteti kockázat körébe volt sorolható.⁸ Objektív beszámítás hiányában nem állapítható meg az eredményért való felelősség, ha a terhelt betartotta foglalkozásának szabályait, ennek ellenére a veszélyhelyzet bekövetkezett. A foglalkozási szabály gondatlan megszegése abban áll, habár az illető ismeri az adott foglalkozási szabályt, elmulasztja a kellő figyelmet és körültekintést, így nem ismeri fel, hogy az adott helyzetben milyen magatartást kellene tanúsítania. Gondatlan az az eset is, ha azért nem ismeri az adott foglalkozási szabályt az elkövető, mert elmulasztotta a kellő körültekintést és figyelmet.⁹

A minősített eset megállapításának feltétele, hogy a súlyosabb eredmény tekintetében is fennálljon az okozati összefüggés. A szándékos alapesetnek három különböző súlyú minősített esete van. Az első a *maradandó fogyatékoság*, súlyos egészségromlás vagy tömegszerencsétlenség. Ezen eredményre az elkövető gondatlanságának ki kell terjednie. Ha a szándéka is kiterjed, akkor a testi sértés megfelelő minősített esetét lehet megállapítani. Tömegszerencsétlenségről akkor beszélhetünk, ha egy ember súlyosan, további legalább kilenc pedig könnyen sérül. Ezen körülmény tekintetében is csak az elkövető gondatlanságáról beszélhetünk, ellenkező (szándékos) esetben különböző szándékos testi sértések halmazata megállapítására van lehetőség. A következő minősítő tényező a *halál*, melyre feltétlenül csak a gondatlanságnak szabad kiterjednie, máskülönben emberölésről beszélhetnénk (mivel a halált okozó foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés háttérbe szorul az emberölés tényállásához képest). A specialitásra tekintettel a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés tényállása látszólagos halmazatban előtérbe lép a gondatlan emberölés vétségéhez képest. A harmadik feltétel a *kettőnél több ember halála vagy halálos tömegszerencsétlenség*. Mindegyik esetben szintén fontos, hogy csak a gondatlansága terjedjen ki az eredményre az elkövetőnek. A halálos tömegszerencsétlenséget eredményező szándékos veszélyeztetéshez képest látszólagos halmazatban háttérbe szorul a gondatlan emberölés és a gondatlan testi sértés. A bűncselekmény gondatlan alapesetének is három különböző súlyú minősített esete van. A minősítő körülmények és a különböző súlyú minősített esetek közötti megoszlása megegyezik a szándékos alapesettel, és természetesen a büntetési tétel sokkal alacsonyabb.¹⁰

⁷ Békés Imre: *A gondatlanság a büntetőjogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1974. 294- 297.

⁸ BH 1996/182.

⁹ Kis: *i. m.* 81-85.

¹⁰ Uo. 85-87.

4. Összegzés

A fentiek alapján meg kell vizsgálni, hogy vajon a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés kriminalizálása és büntetőjogi szabályozása alkotmányosan büntetendő-e, és ha igen, milyen büntetéssel lehet fenyegetni? A foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés kapcsán kérdésként merülhet fel, hogy az orvos-beteg kapcsolatban van-e annak relevanciája, hogy voltaképpen a beteg végső soron az „orvos kezébe helyezi életét” (de legalábbis egészségét), beleegyezik egy kezelésbe, tehát saját maga dönt a sorsáról. Ha tehát egy olyan kezelésbe egyezik bele az előírt előzetes tájékoztatást követően, ami végül kedvezőtlenül érinti őt, mennyiben számolható ez az ő terhére?

Miért kell mégis az adott tévedést, figyelmetlenséget vagy gondatlanságot kriminalizálni? Megalapozottan állíthatjuk, hogy míg a 20. században a technika fejlődött, ezt a 21. században az orvostudomány fogja megelőzni. Ezen tendencia mellett, hogy hasznos az emberiségnek számos visszaállást is felvethet. Nem látható előre, hogy milyen mélyebb erkölcsi-etikai problémák adódhatnak e rohamos fejlődéssel kapcsolatban illetve, hogy Pandora szelencéjében valóban a remény volt-e az utolsó, amit a sok keserűség után végül mégis visszkapott a világ, vagy számíthatunk súlyosabb következményekre is?

Az orvos tevékenysége az ember életének megmentésére irányul, tehát annak kell tudatosulnia minden orvosban (nyilván tudatosul is), hogy a kezelése alatt álló személy nemcsak tárgya a szakmájának, hanem egyben alanya is. Az emberi testet nem lehet elválasztani a személytől magától. Az orvosok azáltal, hogy tevékenységükkel hatnak az emberi szervezet működésére, tulajdonképpen látszólag sértik a személyiséget, az emberi test integritását. A gyógyítás esetében ez természetesen nem bír általános érvénnyel, mivel az elsősorban a gyógyításra irányul, ezáltal jót szolgál minden mögöttes tartalom nélkül. Ilyenformán a gyógyító tevékenység az emberi test, élet integritását és az egészséget támogatja azzal, hogy a legteljesebb testi és lelki épség helyreállítására törekszik. Persze ez is, mint ahogy minden más fokozott veszéllyel járó foglalkozás, nagyon sok veszélyt és hibalehetőséget rejt magában. Bár nem a tágabb értelemben vett tevékenység és annak célja hordozza magában a veszélyt, hanem maga az eredmény, ami sok esetben nem kiszámítható. Maga a veszélyesség veti fel a felelősség kérdését.

Az esetleges káros következményt a gyógyítási folyamat alanyának, a betegnek kell viselnie. Joga van ahhoz, hogy eldöntse igénybe veszi-e az egészségügyi szolgáltatást és azon belül is mely vizsgálatokat. Ezt nevezzük a beteg önrendelkezési joga gyakorlásának.

Megállapíthatjuk, hogy a fokozott veszéllyel járó tevékenységet, fokozott figyelemnek kell kísérnie. Az állam ennek betartására köteles olyan szabályrendszert alkotni, amely megfelelően védi az életet, egészséget és testi épséget. Ezt több jogágon keresztül valósítja meg: közigazgatási dokumentációs kötelezettség, polgári jogi kártérítési felelősség és végül, ha elkerülhetetlen, büntetőjogi eszközöket is felhasználhat. Az orvosi tevékenység büntetőjogi szabályozásának alapja, hogy a beavatkozás, ami testi sérelem okozásával jár, formálisan jogellenes. Az orvos tevékenysége materiális értelemben véve azonban nem veszélyes a társadalomra, mert a gyógyítás nem káros, hanem hasznos tevékenységként kezelendő. A jogellenességet kizáró okok közül az orvosi tevékenység ezen jellege, íratlan szabályokban jelenik meg, amolyan „törvény feletti” kizáró okként.¹¹

Összefoglalva tehát, az orvosi tevékenységre vonatkozó büntetőjogi szabályok olyan magatartásokat takarnak, amelyek formálisan bűncselekménynek minősülnek, azonban materiális értelemben véve a magatartások tanúsításának társadalmi érdekeket szolgáló indokai vannak. Továbbá ezen cselekmények személy elleni, valamint az orvostudománnyal

¹¹ Sótónyi Péter (szerk.): *Orvosi felelősség*. Semmelweis Kiadó, Budapest. 2006. 154-167.

és egészséggel kapcsolatos bűncselekmények. Megvalósításukat tekintve veszélyeztetési deliktumok, melyekben már maga a veszélyhelyzet előidézése megalapozza a büntetőjogi felelősséget, illetve eme bűncselekményi tényállások kerettényállásnak tekinthetők, mivel más jogágak töltik meg tartalommal az adott foglalkozási szabályokat (közigazgatási jog, orvosi etika, stb.).¹²

¹² Sótornyai: *i. m.* 170.

A HATÓSÁGI TANÚ SZEREPE A BIZONYÍTÁSBAN

Gárdonyi Gergely*

Bevezetés

A hatósági tanú intézménye régóta ismert a magyar büntetőeljárásban. Jogi szabályozása az utóbbi években számos alkalommal – nagyon széles skálán – változott a szinte teljesen szabad igénybevételtől az egészen kötött felhasználási feltételekig. Néhány éve a szabályozás egy jól alkalmazható, középutas megoldásban stabilizálódott. Erdemesnek tartom az alábbiakban áttekinteni ennek a jogintézménynek a keletkezését, változásainak főbb állomásait, a bizonyításban betöltött szerepét, és kriminalisztikai vetületeit, ennek kapcsán pedig vizsgálni az alkalmazásának gyakorlati vonatkozásait.

1. Jogtörténeti előzmények

A jogintézmény története az 1853-as osztrák Büntetőperrendtartás (Bp.) megalkotásának idejéig nyúlik vissza. Eszerint a bírósági eljárás kötelező résztvevője volt az ún. „bírósági tanú”. A Bp. 262.§ leszögezte, hogy a bírói szemle csak akkor tekinthető bizonyítéknak, ha az törvényesen folyik le. Ez alatt pedig azt értették, hogy a vizsgálóbíró és a bírósági írnok mellett bírósági tanúnak is részt kellett vennie megfigyelőként az eljárási cselekmény végrehajtásában.¹

Az 1872-ben kiadott Ideiglenes Bünvádi Szabályok (65.§) már „hatósági tanú” részvételét írják elő kötelezően minden halottszemle esetén. Az 1900. január elsején hatályba lépő 1896. évi XXXIII tc. 227.§-a pedig már a szemle minden esetére két hatósági tanú részvételét tette kötelezővé.²

A hatósági tanú intézménye kapcsán sokan arra gondolnak, hogy az nem más, mint az eljárás résztvevői egymás iránt érzett kölcsönös bizalmatlanságának kifejeződése. Ez a megállapítás a jogalkotás ezen időszakára nem igaz, tekintettel arra, hogy ennek indoka akkor nem a bizalmatlanság, hanem a népképviselő részvételének biztosítása volt (erre utal a korábbi *bírósági tanú* elnevezés is). Épp ezért nem csak a szemle, hanem más eljárási cselekmények, így a lefoglalás, házkutatás és motozás végrehajtása során is kötelező volt a hatósági tanú alkalmazása. Ezeket az eljárási cselekményeket a rendőrség is foganatosíthatta, de csak halaszthatatlan esetekben (*periculum in mora*). Ezekben az esetekben azonban a vizsgálóbíró rövid időn belül ellenőrizni volt köteles annak végrehajtását.³

Az 1962. évi 8. számú törvényerejű rendelet lényegében megőrizte a korábbi szabályozást.

Az 1973. évi I. törvény 135.§ rendelkezései két hatósági tanú alkalmazását már kötelezően írták elő szemle, bizonyítási kísérlet, lefoglalás, motozás, házkutatás és írni-olvasni nem tudó személy kihallgatása során. Hozzátette a szabályozás, hogy csak elháríthatatlan akadály esetén mellőzhető az igénybevételük.

Az 1998. évi XIX. törvény kezdetben *lehetőséget sem adott a hivatalból való alkalmazásra*, követve ezzel azt a sajátos magyar szokást, hogy – akárcsak sokszor az élet más területeinek szereplője – a jogalkotó sem találta meg azonnal a kodifikáció során a mindenki számára

* Doktorandusz, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája. Email: bunugyitechnika@gmail.com.

¹ Pusztai László: *Szemle a büntető eljárásban*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1977. 83.

² Uo. 90.

³ Borai Ákos: A hatósági tanú intézményének büntető-eljárásjogi problematikája. *Ügyvédek Lapja*, 1997/4. 4.

előnyös középutat, hanem az egyik végletből azonnal a másikba csapott át. Hiszen legalább annyira lehetetlen minden esetben – elháríthatatlan akadály kivételével – hatósági tanút találni, mint ha a nyomozó hatóság tagja indokoltnak tartaná, de ennek ellenére nem kezdeményezheti annak bevonását, hanem rá kell beszélnie az eljárás más (erre jogszabály által felhatalmazott) résztvevőjét, így a szemlével érintett személyt, vagy a sértettet, terheltet, esetleg a védőt, hogy indítványozza *eme személy* a hatósági tanú közreműködését. Ez nem lehetett a jogalkotó szándéka, a gyakorlat mégis eszerint működött. E tanulmány szerzője is korábban gyakorló helyszínelőként sokszor élte át mindkét szorongató helyzetet, ezért üdvözölte a jelenlegi szabályozás hatályba lépését, amely öröndetes kompromisszumot talált. Néhány körben kötelezővé tette a hatósági tanú alkalmazását, de meghagyta a hatóság számára – belátásától függően – a hivatalból történő alkalmazás lehetőségét a következők szerint. „Hatósági tanú hivatalból is alkalmazható, ha az eljárási cselekménnyel érintett személy az érdekeinek védelmére egyéb okból feltehetően nem képes”/Be. 183. § (2). bek./.

A szabályozás persze így sem tökéletes, mivel nem számol azzal – a hatóság részéről alkalmanként felmerülő igénnyel –, amikor saját akarat elhatározásból, ti. „saját védelme érdekében” vesz igénybe hatósági tanút. Ilyen lehet például egy páncélszekrény felnyitása, és a benne található értékek számbavétele. Az nem derül ki sem a normából, sem annak indoklásából, hogy ez *expressis verbis* miért nincs megfogalmazva az eljárási törvényben. Esetleg azért, mert a jogalkotó szakítani akart azzal a felfogással, hogy a hatósági tanú igénybevétele az egyes nyomozási cselekmények során növeli annak bizonyító erejét, igazolja az eljárás tisztaságát? Vagy esetleg azért, mert egyszerűen nem számolt ezzel az alkalmanként felmerülő igénnyel? Előbbi természetesen örömtelibb magyarázat lenne.

Bár kérdésként felmerül, hogy megérett-e erre a magyar társadalom? Az egyes rendőrségi, ügyészségi nyomozások napi politikai- és egyéb érdekek kereszttüzében állnak – sokszor a teljes nyilvánosság előtt. Lehet, hogy ezért a hatóságok mégiscsak többoldalú (akár laikus) védelemre is szorulnak?

A 23/2003. BM-IM Együttes Rendelet (Nyor.) nem tartalmaz külön rendelkezéseket a hatósági tanú alkalmazására vonatkozóan, azonban a szemle szabályai között megemlíti, hogy „a nyomok és anyagmaradványok rögzítését, eredetben való biztosítását, illetve megmintázását a hatósági tanúval külön közölni kell, és e műveleteket is előtte kell elvégezni”. Ezzel a gyakorlatban számos nehézség adódik, de ezeket a későbbiekben részletesebben kifejtem.

Megjelent ezen kívül az Alkotmánybíróság 43/2004. számú határozata alapján, annak figyelembevételével több célravezető új szabály, módosítás is a hatályos normaszövegben, például a hatósági tanút a jogalkotó titoktartási kötelezettséggel terhelte meg. Nagyon üdvözlendő ez a normamódosítást, mivel a szerző által vezetett szemlék során igénybe vett hatósági tanúk még aznap rendre feltűntek az esti televízió-műsorokban, és elmondták azokat az információkat, amelyeket a nyomozás kezdeti, egyébként legfontosabb és legintenzívebb szakaszában, a szemle során láttak, és hallottak. További problémaként jelentkezett a normaszöveg hatályba lépése előtt, hogy a hatósági tanú személye – a praktikum okán – legtöbbször a szemlével érintett személy környezetéből került ki. Ezzel a szokványos kiszolgáltatottságon túl, amit egy hatósági eljárás jelent, a magánélet sérthetlenségét zavaró körülménnyel is meg kellett küzdenie a szemlével érintett személynek. Sok esetben még a szomszédját, vagy akár haragosát is el kellett viselnie a lakásában hatósági tanúként az eljárási cselekmény ideje alatt. Különösen igaz volt ez akkor, amikor a hatósági tanúk igénybevétele még minden esetben kötelező volt. Ezzel „a hatósági tanúk az eljárási cselekmények során óhatatlanul tudomást szereznek a cselekménnyel érintett személy olyan adatairól és körülményeiről, amelyek feltárása, megismerése egyáltalán nem képezi tárgyát

annak a büntető-vagy államigazgatási eljárásnak”.⁴ A lépcsőházi pletykákkal és a felderítést veszélyeztető sajtónyilatkozatokkal szemben a törvényben ezt követően szabályozott titoktartási kötelezettség a korábbinál nagyobb mértékű védelmet jelentett az eljárással érintett személy és a hatóság számára is.

2. A hatósági tanú alkalmazásának indokai

Mint korábban írtam, e jogintézmény kialakulásnak oka elsősorban *a népképviselőt biztosítása*, a laikus elem részvétele volt az egyes eljárási cselekmények során. *Borai Ákos* - korábban idézett cikkében – rámutat, hogy *Angyal Pál* 1917-ben megjelent tankönyvében fogalmazott úgy a laikus személyek eljárási cselekményeken való részvétele mellett érvelve, hogy csak a szakmai ismeretekkel nem fertőzött elme képes a legpraktikusabban megragadni egy ügyből azt, hogy mi a jogos vagy jogtalan, és mi a lényeges vagy lényegtelen mozzanat. Erre példaként az esküdtszék rendszerét hozta fel. E tanulmány szerzője ezzel nem ért egyet. A *common law* kritikusai nemegyszer rámutattak már ennek a jogrendszernek – pontosan a laikus személyek döntéshozatali helyzetéből fakadó – súlyos hibáira. Azzal azonban egyetértek, hogy egy folyamatot kívülről szemlélő személy – felülemelkedve a megoldandó, kisebb problémákon –, más aspektusból szemlélve az eljárást, sok esetben jobban látja a lényegét, és hatékonyabban képes a felmerülő problémákat megoldani, szintetizálni, mint az abban résztvevő nyomozó. Ez azonban egy külső, szakmai ismeretekkel rendelkező elme tevékenysége által jóval hatékonyabbnak tartható, mint egy civil ember tevékenységeként. Ilyen személy ma is van a hatályos jogrendszerünkben. Ez a személy a nyomozást felügyelő ügyész. A nyomozásfelügyelet a szervezeten kívülről történő szakmai ellenőrző tevékenység, így alkalmas ezen előnyök kiaknázására.

Az 1973. I. törvény indoklása szerint a hatósági tanú „igazolja annak a nyomozási cselekménynek a lefolyását és eredményét, amelynél jelen volt”. Alkalmas továbbá a jegyzőkönyvbe foglalt megállapítások bizonyító erejének növelésére, azaz az eljárás tisztaságának biztosítására – írja Pusztai László.⁵

Az 1998. évi XIX. törvény lényegében megőrzi az előző szabályozás indoklását, bár a kommentárban hozzáteszi, hogy „a tapasztalat szerint ugyanis a kötelező alkalmazásuk sok nehézséget okoz, és nem jár egyértelmű előnyökkel”. Meg kell jegyezni azonban, hogy a kommentár érvelésének megszületésekor a hatósági tanúk igénybevétele már csak bizonyos körben volt kötelező.

Megismerve az Alkotmánybíróság 2004-ben e témakörben született határozatának érvelését világosság válik, hogy mi lehet a jogintézmény fenntartásának valódi indoka: „*a hatósági tanú pártatlan, az ügyben érdektelen megfigyelője a nyomozási cselekmények lefolyásának, akinek nem az eljárás jogszerűségének, szakszerűségének érdemi minősítése a feladata, hanem azt kell igazolnia, hogy a nyomozási cselekmény végrehajtása valóban úgy történt és azzal az eredménnyel járt, ahogy azt a jegyzőkönyv tartalmazza. A hatósági tanú jelenléte az egyik biztosítéka annak, hogy utólag megállapítható legyen a cselekmény végrehajtásának jogszerűsége, illetőleg jogszerűtlensége. A hatósági tanú így a nyomozási cselekménnyel érintett személyek jogai védelmének egyik garanciája, de egyúttal garanciát jelenthet a hatóság nevében eljáró személy számára az alaptalan panaszokkal szemben.*”

Kutatásaim során a hatósági tanúk alkalmazásának gyakoriságára egyetlen felmérést találtam, amely két időpontban készült, így lehetőséget ad az összehasonlításra. Az egyik felmérés az 1973. évi I. törvény hatálybalépését megelőző, a másik az azt követő évben keletkezett. Eszerint a hatósági tanú jogintézményét teljeskörűen kötelezővé tevő törvény

⁴ 43/2004.(XI. 17.) AB határozat.

⁵ Pusztai: i. m. 249.

hatálybalépését megelőzően azok alkalmazására 1968 és 1969-es években a szemlék 22%-ában került sor, míg 1974-ben (idézem a forrást) „szinte mindig”.⁶ Ebből a felmérésből egyértelműen látszik, hogy ezt a jogintézményt a jogalkotók nem annak valós szükségessége szerint alkalmazták, hanem ha jogszabály kógens rendelkezéseket tartalmazott, akkor szinte minden esetben végrehajtották. Ha pedig a szabályozás diszpozitív volt, akkor már csupán az esetek egyötöd részében alkalmaztak hatósági tanút. Hozzá tartozik a megállapításhoz az is, hogy már az első felmérés idején is bizonyos körben kötelező volt a hatósági tanú igénybevétele. Az viszont világosan látszik, hogy az 1973-as törvény hatálybalépésével egy olyan jogintézmény teljeskörű alkalmazását kényszerítették rá a jogalkalmazókra, amelyet ők maguk, saját döntésük alapján nem alkalmaztak korábban ilyen széles körben. Ha mögé nézünk a szabályozásnak, láthatjuk, hogy a gyakorlatban ez nem működött. Olyan felmérést nem találtam, amely a jogintézmény alkalmazásának hatékonyságát vizsgálta volna, de árulkodó Pusztai László idézett felmérésének azon eredménye is, amely szerint a hatósági tanú igénybevétele során leggyakrabban az érdektelenség jogszabályi követelményét sértették meg az eljáró nyomozók akkor, amikor a sértettet, a sértett feleségét, az elkövető rokonát, vagy magát az elkövetőt kérték fel hatósági tanúnak. De olyan estről is beszámol, amikor a hatósági tanú a szemlét megelőző éjszaka együtt mulatott az elkövetővel, és a szemle során még mindig legalább közepes alkoholos befolyásoltság alatt állt.⁷ E tanulmány szerzője is hasonló tapasztalatokról számolhat be. Volt olyan – ma már nem élő nyomozó –, akinek minden jegyzőkönyvében a hatósági tanú „Jó Éva, Bp., I. kerület, Fő utca 1. szám” alatti névvel és lakcímmel szerepelt. Érvelése szerint azért, mert ez a legrövidebb név, és lakcím, amit ki lehetett találni, így a jegyzőkönyv gyorsan kitölthető (sic!). Az sem ismeretlen gyakorlat, hogy a felismerésre bemutatásra a rendőrség épületében dolgozó takarítónőt hívják be minden alkalommal. Az ő személyi adatait már minden nyomozó fejből ismeri, ezért igénybe vétele egyszerű. Kérdésként természetesen azonnal felmerül, hogy napi 3-4 felismerésre bemutatás mellett, egy vagy másfél év után miként fog emlékezni a nyomozási cselekmény lefolyására, annak során pedig olyan fontos részletekre, mint például a felismerő tanú reakcióira, a bizonyosság fokára stb.

Ez lesz a következménye annak, ha egy működő jogintézmény alkalmazását a jogalkotó meggondolatlanul teljeskörűen, és kötelezően alkalmazandó eszközként kényszeríti rá a jogalkalmazókra.

3. Érvek a jogintézmény ellen

1. A jogintézmény keletkezése kapcsán, mint *Borai Ákos* is idézett cikkében rámutat, felmerül a *manipuláció gyanúja*. Hiszen a hatósági tanú alkalmazása teljeskörűen éppen a legkirívóbb törvénytelenségek idején valósult meg, és erősödött meg.

2. Elvi problémaként jelentkezik a laikus személy részvétele kapcsán az a jogalkotói vélelem, hogy a jog- és szakszerűséget egy *hozzá nem értő*, eljáráson kívüli személyen keresztül igyekszik a jogalkalmazó később megítélni.

3. A hatósági tanú a jogszabályba épített feltételrendszer és garanciák ellenére is alkalmatlan arra, hogy az eljárás lefolyását utólag igazolja. Ennek oka egyrészt az *időtényező*, amely azért nem szorul külön magyarázatra, mert mindenki számára könnyen belátható, hogy egy 12-20 órán át tartó eljárási cselekményt minden mozzanatában figyelemmel kísérni lehetetlen. A hatósági tanú kiválasztása során a törvényben nevesített szűrőrendszer sem

⁶ Pusztai: i. m. 252.

⁷ Uo. 254.

képes kiküszöbölni a nyilvánvaló testi- vagy szellemi alkalmatlanságon túl az *egyéb szellemi korlátokkal bíró* hatósági tanúkat. További problémaként jelentkezik az *érzelmi motiváció*, amely fakadhat a szemlével érintett személy iránt érzett szimpátiából vagy éppen ellenérzetből, de akár a konkrét ügy, vagy az ügy jellege is kiválthat objektív érzékelést befolyásoló érzelmeket. Például korábbi erőszakos közönség sértettjének hozzátartozója hasonló bűncselekmény szemléje során lesz hatósági tanúként része az eljárásnak. Ugyanígy oka lehet az igénybe vett hatósági tanú nyilatkozata megkérdőjelezhetőségének a feladat iránti érdektelensége, vagy éppen nyilvánvaló laikussága. Ez utóbbinak gyakori következménye a felelősség elhárítása a nyilatkozat során, vagy épp ellenkezőleg, saját szerepének felnagyítása, ezáltal egyes eljárási mozzanatok szubjektív közvetítése. Célszerűségi szempontok miatt a hatósági tanú gyakran az eljárással érintett személy közvetlen környezetéből kerül ki, amely a nem ismert interperszonális előzmények miatt szintén a szubjektív észlelés vagy közvetítés veszélyét hordozza magában.

4. Nem segíti a nyomozási cselekmény során történetek közvetítését az sem, hogy az ott folyó releváns mozzanatok *igazolása hónapok, évek múlva történik*. A törvény rendelkezései szerint „a nyomozási cselekményt úgy kell lefolytatni, hogy azt a hatósági tanú nyomon követhesse”. Életszerű probléma, hogy a szemle (vagy más eljárási cselekmény) adott időben a lakásnak, vagy más épületnek több helyiségében is zajlik, ezért ez a rendelkezés szinte betarthatatlan. Problémát okoz az is, hogy a hatósági tanú látva egyes krimináltechnikai mozzanatok, méltányolható okból nem érti azok lényegét, nem képes érzékelni azt, hogy melyek a releváns mozzanatok és nem tudja később visszaadni azokat. Még akkor sem képes erre minden esetben, ha arra a figyelmét külön felhívják.

Az ellenérveket gyarapítják *Pusztai László* már idézett felmérésének fentebb ismertetett eredményei is, úgyszintén *Erdei Árpádnak* a már többször citált 43/2004. AB határozathoz fűzött különvéleménye, amely egyenesen igazolhatatlannak tartja a hatósági tanú eljárási funkcióját, mert „az eljárási cselekmények jog- és szakszerűségéért az eljárási cselekményben részt vevő, hivatásszerűen, a szakma speciális szabályait is szem előtt tartva eljáró hatósági közreműködők felelnek, akiknek a tevékenységéről ugyancsak az ügyet eldöntő személy(ek) kompetensek dönten.” Ezen ellenérvek együttesen komoly kétségeket támasztanak a jogintézmény célszerűségét és hatékonyságát illetően.

4. Tanú és hatósági tanú

E két résztvevő számos hasonlóságot mutat mind eljárásjogi, mind pedig a bizonyításban betöltött szerepe szempontjából. Mindkét szerep esetében igaz az, hogy a tényeket nem közvetlenül, hanem egy szubjektumon keresztül ismerheti meg a jogalkalmazó. Ezért írta *Kertész Imre* A befejezhetetlen háború c. könyvében azt, hogy „a vélemény kizárása a vallomásból abszurd követelmény.”

Összehasonlítva a két jogintézményt, három fő különbség állapítható meg. *Egyrészt* a tanú kötelezhető a büntetőeljárásban való részvételre, a hatósági tanú nem. *Másrészt* a hatóság azért emeli be a tanút az eljárásba, mert a bűncselekmény kapcsán észlelt valamit, a hatósági tanút pedig azért, hogy észleljen valamit. *Harmadrészt*, és ez a legfontosabb különbség, a *tanú korábban észlelt valamit*, ami a felderítés vagy a bizonyítás során relevánssá vált, míg a hatósági tanú nem tudja, hogy amit érzékel, az az ügy szempontjából később releváns lesz-e (pl. kérdésként merül fel, hogy a ház egyik helyiségében valamely nyomozó járt-e vagy sem).

5. Következtetések

Megítélésem szerint a hatósági tanú jogintézményének az adott nyomozási cselekmény egészére történő alkalmazása a jogalkotó által nevesített célok elérésére *általános érvénnyel nem alkalmas*. A gyakorlati tapasztalatok alapján pedig megállapítható, hogy nem hatékony. A legtöbb eljárási cselekményről jegyzőkönyv, fénykép- és/vagy videófelvétel, továbbá helyszínrajz készül, amelyek ha összhangban vannak egymással és tartalmuk valóságos, akkor együttesen elegendőek arra, hogy az eljárási cselekmény lefolyását megfelelően dokumentálják és igazolják, így szükség esetén rekonstruálhatóvá tegyék. Erre a következtetésre jut *Erdei Árpád* is az említett AB-határozathoz fűzött különvéleményében, amelyhez *Kukorelli István* is csatlakozott.

Mégis, a hatósági tanú jogintézményének fenntartása továbbra is indokolt. Igénybevételét azonban véleményem szerint esetenként az adott eljárási cselekmény során *releváns mozzanatok igazolására érdemes korlátozni*. Például: halottszemle lefolytatása, lakás lezárása, páncélszekrény felnyitása, felkutatott vagy lefoglalt értékek számbavétele stb.

A mai technikai feltételek alkalmazása mellett például *videófelvétellel biztosítható az eljárási cselekmény nyomon követése*, amely a fentebb tárgyalt befolyásoló tényezőktől mentes. Ennek szerepére hívja fel a figyelmet *Erdei Árpád* is a vonatkozó AB-határozat indoklásához csatolt különvéleményében, amikor a Be. által megengedett modern technikai eszközök szerepének elégségességét hangsúlyozza. Ezekkel elérhető, hogy a kívülálló személyeknek az eljárásba történő bevonása nélkül is az eljárási cselekmények törvényessége, a bizonyítékok hitelt érdemlősége vitathatatlan legyen.

Leszögezve, hogy a videófelvételen történő rögzítés nagyságrendekkel objektívebb módszer, mint a hatósági tanú alkalmazása, megjegyzendő, hogy előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor *ennek hiányában, vagy* a nyomozó hatóság tagjának mérlegelése szerint más okból *ezek megerősítésére* továbbra is célszerű lehet hatósági tanút alkalmazni. Ezért elfogadva a jogalkotói akaratot, részben egyetértve az Alkotmánybíróság álláspontjával, és a különvéleménnyel, a szerző gyakorlati tapasztalatai alapján úgy gondolja, *a jogintézmény fenntartása továbbra is szükséges*, ez messzemenőig támogatandó.

Indokolt azonban a modern technika alkalmazásának minél szélesebb körben történő elterjesztése mellett jogszabályban deklarálni azt, hogy a hatósági tanú igénybevétele valamely eljárásban részt vevő személy, vagy a hatóság indítványára lehetséges azzal, hogy az a nyomozási cselekmény releváns mozzanataira is korlátozódhat, amelynek tényét és körülményeit az arról készült jegyzőkönyvben hitelt érdemlően dokumentálni kell.

Ezt a hatályos jogi szabályozás egyik oldalról meg is engedi azzal, hogy az igénybevétel önkéntes, így a hatósági tanú a közreműködést bármikor megszakíthatja. Ha azonban a nyomozási cselekmény kezdetén az eljárással érintett személy hatósági tanú bevonását indítványozza, akkor a hatóságnak mérlegelési lehetősége nincs, nem alkalmazhatja őt a nyomozási cselekmény egy-egy szakaszában csupán. Indokolt tehát a hatósági tanúnak a nyomozási cselekmény releváns mozzanata(i) során történő igénybevételének, mint lehetőségnek a büntető eljárási törvényben történő expressis verbis megjelenítése.

AZ EU KÜLDÖTTSÉGEI AZ EKSZ-FELÜLVIZSGÁLAT TÜKRÉBEN¹

*Gömbös Csilla**

1. Bevezető gondolatok

A 2009. december 1-jétől hatályos Lisszaboni Szerződés jelentős reformjai közül kétségtelenül magasan kiemelkedik az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője tisztség² (*High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*) életre hívása, valamint az ezen új tisztség köré kiépülő európai diplomáciai szervezet, nevezetesen az Európai Külügyi Szolgálat (*European External Action Service*)³ létrehozása. A Lisszaboni Szerződés ezen reformjaival olyan feltételeket teremt az Európai Unió számára, melyek kiaknázásával lehetővé válik az EU egységesebb, s egyben hatékonyabb globális szintű fellépése a nemzetközi szinten⁴ – biztosítva ezáltal az Unió értékeinek és érdekeinek egységesebb képviselését, érvényesülését.

Tekintettel arra, hogy az Európai Külügyi Szolgálat (továbbiakban: EKSZ) egy eddig nem létező, hagyományok nélküli új uniós szervezet, valamint a szervezet megalakulását övező külső és belső kihívásokra, az EKSZ jogalapjául szolgáló tanácsi határozat a „Záró és általános rendelkezések” című 13. cikkében előírta, hogy „[a] főképviseelőnek 2013 közepére elő kell terjesztenie az EKSZ szervezetének és működésének felülvizsgálatát...”⁵ Így a 2013-as év eléggé termékenynek mondható a szervezet felülvizsgálatára vonatkozó javaslatok, ajánlások és elemzések számát tekintve, valamint az év során számos konferenciát, ún. *think thank*- és vitafórumot és tárgyalást szerveztek az EKSZ felülvizsgálatának jegyében.

Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője 2013 júliusában előterjesztette az EKSZ szervezetének és működésének felülvizsgálatára vonatkozó hivatalos dokumentumát,⁶ mely több vonatkozásban is nagy hangsúlyt fektet az EKSZ működésének lelkét jelentő uniós küldöttségekre, ugyanis a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése nem hagyta érintetlenül az Unió bizottsági delegációit sem: azok a főképviseelő irányítása alatt álló uniós küldöttségekké alakultak. Bár a korábbi funkciójuk lényegében változatlan maradt, az intézményközi térben elfoglalt jelenlegi helyzetükből adódóan sok esetben nehézségekkel kell szembenézniük feladataik megvalósítása során. Mindezen és más egyéb, küldöttségek vonatkozásában felmerülő problémák orvoslására tesz kísérletet a korábban említett főképviseelői javaslat rövid- és hosszú távú javaslatok felsorakoztatásával.

* Doktoranda, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája. Email: gombos.csilla89@gmail.com.

¹ „A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.”

² Európai Unióról Szóló Szerződés 18. cikk. (továbbiakban: EUSz).

³ EUSz. 27. cikk 3. bek.

⁴ Ezzel a Lisszaboni Szerződés eleget kíván tenni az európai alkotmányozási folyamatot elindító Laekeni nyilatkozatban foglalt elvárásoknak Lásd: *Laeken Declaration On The Future Of The European Union*, I. fejezet. <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf>.

⁵ 2010/427/EU Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról. (Továbbiakban: 2010/427/EU tanácsi határozat).

⁶ *European External Action Service – EEAS Review. 2013.* http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf (2013.11.02.).

Jelen tanulmány elsődleges célja az, hogy az EKSZ-felülvizsgálat vonatkozásában bepillantást tegyen az egykori uniós bizottsági küldöttségeket ért változásokba, nagy figyelmet szentelve ezen uniós szintű delegációk, a főképviselő, az EKSZ, valamint a tagállami diplomáciai szervezetek közti kapcsolati hálók milyenségére és minőségére egyaránt. E téma vizsgálata során megkerülhetetlen az egykor bizottsági néven ismert állandó jellegű uniós képviselők nagyvonalakban történő bemutatása a Lisszaboni Szerződést megelőző időszakra vonatkozóan, hiszen így szembetűnőbbek lesznek az ezen képviselőkért változások a Lisszaboni Szerződés nyomán.⁷ Egy rövid kitekintést érdemes tenni az EKSZ és az uniós főképviselő vonatkozásában is, hiszen ezek létrehozása jelentősen érintik az uniós küldöttségek intézményközi térben betöltött helyüket és funkciójukat, feladataikat. Sor kerül az uniós küldöttségek mélyreható – szervezeti és személyügyi szempontú – elemzésére is. Az EKSZ felülvizsgálati dokumentum alapján pedig gondolatébresztőként megoldási javaslatok merülnek fel e téma kérdéseire és problémáira egyaránt.

2. A Lisszaboni Szerződés intézményi reformjai – dióhéjban az Európai Külügyi Szolgálatról és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjéről

2.1. „Többkalapos”⁸ Lady – Az EKSZ felállításának szükségessége

Az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikájának (továbbiakban: KKBP) vonatkozásában kiemelkedő jelentőségű, hogy a Lisszaboni Szerződés intézményi újításként létrehozta az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselő (*High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*) tisztségét.⁹ A Lisszaboni Szerződés által létrehozott új tisztséget jelenleg az olasz *Federica Mogherini* tölti be, akit a Tanács minősített többséggel, a Bizottság elnökének egyetértésével nevezett ki öt évre szóló mandátummal 2009. november 19-én.¹⁰ Az új tisztség létrehozásának alapvető célja az EU arculatának koherensebb megjelenésének és határozottabb fellépésének biztosítása a nemzetközi szinten.

A főképviselő személyében összevonásra került az Amszterdami Szerződéssel bevezetett második pilléres külügyekkel foglalkozó, a Tanács Főtitkára által ellátott közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő,¹¹ illetve az első pilléres külügyekkel foglalkozó, a Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa tisztség. Így e korábbi tisztségek közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos hatáskörei a főképviselő kezében összpontosulnak.

Továbbá több feladat- és munkakör egyidejű ellátásával kell „megbirkóznia”, ugyanis ő a Bizottság egyik alelnöke, a Külügyek Tanácsának elnöke, az EU első számú diplomatája, valamint a személye köré kiépülő diplomáciai szolgálat vezetője. Ebből adódóan érthető feladatkörének komplex jellege is. „Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, aki ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét, javaslataival hozzájárul a közös kül- és

⁷ Tekintettel e tanulmány terjedelmi korlátaira, nem kerül sor a küldöttségek részletes bemutatására, csupán a téma szempontjából releváns leglényegibb elemek kerülnek ismertetésre.

⁸ Számos tanulmány az angol „hat” (kalap) szót használja a főképviselő feladataira és különböző posztjaira vonatkozóan. Véleményem szerint helytelen lenne egy meghatározott számmal illetni a „kalapos” jelzőt. A szakirodalomban is megoszlanak a vélemények a „kalap-számot” illetően.

⁹ Szem előtt tartva e tanulmány lényegi témakörét, e tanulmány nem tér ki az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselő tisztségének részletekbe menően elemzésére. E tisztség bemutatása kizárólag a leglényegibb ismeretek bemutatására, valamint a téma szempontjából releváns adatok felvázolására szorítkozik. Erről részletesebben lásd: Gömbös Csilla: Egység az átláthatatlanságban? Az EU megerősített nemzetközi szerepvállalása, különös tekintettel a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőre és az Európai Külügyi Szolgálatra. 45-60.o. In: Farkas Ádám – Németh Imre (szerk.): *Optimi Nostri, Díjnyertes Állam- és Jogtudományi Dolgozatok*, 2013./1. szám.

¹⁰ EUSz 18. cikk (1) bek.

¹¹ Amszterdami Szerződés utáni EUSz 18. cikk (3) bek.

biztonságpolitika kidolgozásához, és gondoskodik az Európai Tanács, illetve a Tanács által elfogadott határozatok végrehajtásáról.”¹² „A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképvisező képviseli. Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon.”¹³ Nemcsak az Európai Tanácshoz, a Tanácshoz és a Bizottsághoz fűzik szoros szálak a főképvisezőt, hanem az Európai Parlamentnek is jelentős szerepe van például a főképvisező bizottsági minőségében történő kinevezésében. Ugyanis az Európai Bizottságról, mint testületnek a jóváhagyásáról az Európai Parlament szavaz, s e jóváhagyás alapján az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel az Európai Bizottságot.¹⁴ „A Bizottság testületileg az EP-nek tartozik felelősséggel. Az EUMSZ 234. cikkében foglaltaknak megfelelően az Európai Parlament a Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítványt fogadhat el. Bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképvisezőjének pedig le kell mondania a bizottsági tagságról.”¹⁵

Tehát a főképvisező kinevezéséből, az által ellátandó feladatkörökből és az általa betöltendő munkakörökből világosan látható, hogy egy olyan intézményközi tisztségről van szó, mely az EU szinte valamennyi intézményéhez egyaránt kötődik, s így lehetőség adódik a főképvisező számára, hogy az EU nemzetek feletti/szupranacionális és kormányközi struktúrái között mozogjon.¹⁶

2.2. Az új uniós diplomáciai szervezet legfontosabb jellemzői, sajátosságai

A főképvisező – feladatköreinek komplexitásából adódóan, illetve tekintettel azok összetettségére és sokrétűségére – tevékenysége során segítségre szorul. „Megbízatásának ellátása során a főképvisezőt Európai Külügyi Szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll.”¹⁷ A főképvisezőnek nyújtott segítség elsősorban az EU külső fellépéseinek összehangolásában, valamint a politikai javaslatok elkészítésében és végrehajtásában nyilvánul meg. Így e Szervezet lehetővé teszi, hogy a főképvisezőnek ne a tagállamokra kelljen támaszkodnia a külügyi tevékenységeinek ellátása során.

Azon túl, hogy az EKSZ a főképvisező munkájának elvégzésében nyújt segítséget, képes egyfajta koherenciát teremteni az EU-s kapcsolatok területén, annak érdekében, hogy az EU az uniós külpolitika eddigieknél jóval hatékonyabb megvalósításra, s egyben egységesebb, eredményesebb külső fellépésre legyen képes. Ez főként azzal támasztható alá, hogy az EKSZ felállításával egy szervezet kezében összpontosul az EU jelentősebb külpolitikájával kapcsolatos tevékenység. Bár az EU intézményrendszer bővül e Szervezet létrehozásával, azonban ez a fajta bővülés az integrációs folyamat előrehaladásának velejáróra, melynek eredményeként mára már kialakult az EU intézmények alatti szint, az uniós hivatalok, és ügynökségek diffúz rendszere.¹⁸ Ezen intézmények alatti szintbe sorolható be az újonnan létrehozott Európai Külügyi Szolgálat.

¹² EUSz. 27. cikk (1) bek.

¹³ EUSz. 27. cikk (2) bek.

¹⁴ EUSz. 17. cikk (7) bek.

¹⁵ EUSz. 17. cikk (8) bek.

¹⁶ Gálik Zoltán: A Lisszaboni Szerződés: politikai integráció vagy integrálódó politika? *Külügyi Intézet, Gyorselemzések*, 2010. <http://www.kulugyiintezet.hu/index.php?menu=26&gyors=2038> (2013.12.01.).

¹⁷ EUSz. 27. cikk (3) bek.

¹⁸ Kálmán János: Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína. *De iurisprudentia et iure publico*, 2013/3. szám.

A Lisszaboni Szerződés nem rendelkezik részletesen a főképviselő köré kiépülő apparátus szervezetéről és konkrét működéséről, hanem egyetlen cikk erejéig említi a szervezet jogalapját, s annak kimunkálását a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőre bízta: „(...) az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviselő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.”¹⁹ E határozat hosszas tárgyalások és kompromisszumokban termékeny tárgyalások, viták eredményeként 2010. július 26-án meg is született. A tanácsi határozat egyértelműen kimondja, hogy egy saját költségvetéssel rendelkező, az Európai Unió „*sui generis*” szervéről van szó, mely sem a Tanács főtítkárságához, sem a Bizottsághoz nem tartozik. Az EKSZ ugyan kizárólag a főképviselő irányítása alatt működik, segíti őt megbízatásainak teljesítésében, ugyanakkor az Európai Tanács elnökét, a Bizottság elnökét és a Bizottságot is segíti a külkapcsolatokkal összefüggő feladataik ellátásában.²⁰ A főképviselőhöz hasonlóan, éppen a különböző uniós intézményekhez fűződő sajtóságos kapcsolata alapján mondható el az EKSZ-ről is, hogy az intézményközi térben szintén egy szabadon mozgó, új uniós szerv került létrehozásra a Lisszaboni Szerződés nyomán.²¹

2.3. Az EKSZ-felülvizsgálat

Tekintettel arra, hogy az EKSZ egy eddig nem létező, hagyományok nélküli új uniós szervezet, valamint a szervezet megalakulását övező külső és belső kihívásokra egyaránt, az EKSZ jogalapjául szolgáló 2010/427/EU tanácsi határozat a „Záró és általános rendelkezések” című 13. cikkében előírta, hogy „a főképviselőnek 2013 közepére elő kell terjesztenie az EKSZ szervezetének és működésének felülvizsgálatát.”

A Szolgálat létrehozását körül ölelő, kezdeti szkeptikus hangoknak akár igazolásul szolgálhatna az a kérdés, hogy ha valóban egy szükséges, az integráció és annak diplomáciai szempontjából is meghatározó jelentőségű intézmény létrehozására került sor a Szolgálat felállításával, akkor miért szükséges mégis a felülvizsgálati reform kivitelezése a Szervezet alig 3 éves fennállását követően. A „kényszerű” felülvizsgálat – és ennek keretében a szervezet több területére vonatkozó reformok megfogalmazása, előirányzása, valamint megvalósításának ütemezése – főként a szolgálat felállításakor jelentkező számos kihívásnak köszönhetően volt szükségszerű. Olyan vitapontok fogták közre az EKSZ-t, mint a kinevezéseket felölelő személyügyi kérdések, szervezeti kérdések, a költségvetés vagy a demokratikus kontroll, s az EKSZ elhelyezkedése az intézményközi térben.²² Különösen a személyügyekkel kapcsolatban felmerülő, kezdetben nehezen megválaszolható kérdések jelentettek nagy kihívást, így nem meglepő, hogy az EKSZ-felülvizsgálat elsősorban a szervezet személyügyi aspektusaira koncentrált.

Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője 2013 júliusában előterjesztette az EKSZ szervezetének és működésének felülvizsgálatára vonatkozó hivatalos dokumentumát, mely átfogó képet nyújt az EKSZ eddigi felépítéséről és működéséről. E dokumentumban visszatekint az EKSZ kialakulását övező problémák egyik kardinális szegmensére, a személyügyi kérdésekre, majd levezeti és feltárja, hogy a Szervezet kialakulásakor nehézségeket okozó humánpolitikai kérdések miként oldódtak meg és a jövőre vonatkozóan milyen javaslatok kívánnak megoldásul szolgálni ezen problémák összességére – annak

¹⁹ EUSz. 27. cikk (3) bek.

²⁰ 2010/421/EU tanácsi határozat 1-3. cikkek.

²¹ Ezen intézményközi struktúrák közti szabad mozgás jelentősége vélhetően abban rejlik, hogy bizonyos esetekben lehetőség adódhat arra, hogy a közösségi érdekeket helyezték előtérbe, s juttassák érvényre azokat.

²² Ld. Gömbös: *i.m.* 50-54.

érdekében, hogy egy jól szervezett és koordinált bürokratikus apparátussal az EKSZ az eddigieknél is jóval hatékonyabb működésre legyen/lehessen képes.

A főképviselői felülvizsgálat tehát logikailag négy nagyobb tartalma egységre bontható: i) elsőként a szervezet felépítése kerül részletes elemzésre, ii) a második fő rész a szolgálat működésére koncentrál, melyből kiderül, hogy a szervezet milyen politikai és stratégiai vonalak mentén haladva végzi tevékenységét, valamint hogy az EU többi intézményeivel milyen munkakapcsolatban áll, külön kiemelve a küldöttségek munkáját. Ezen rész keretein belül kerül kifejtésre a küldöttségek működése során megvalósuló utasítás és irányítás, a küldöttségek költségvetési vetülete, valamint a tagállamokkal történő együttműködésük alakulása. A harmadik rész pedig iii) magára a főképviselőre helyezi a hangsúlyt, tekintettel annak helyettesíthetőségére. A felülvizsgálat további részeiben a iv) kezdeti célok vonatkozásában a szervezet eddigi teljesítményének értékelésére kerül bemutatásra, majd ezek alapján a főképviselő 26 rövid és 9 középtávú ajánlást sorakoztat fel pontokba szedve a szervezet személyzetére, szervezetére és működésére vonatkozóan egyaránt.

3. Az Európai Unió küldöttségei az EKSZ–felülvizsgálat tükrében

A fentiekből látható, hogy az EKSZ-felülvizsgálat több vonatkozásban is nagy hangsúlyt fektet az EKSZ részét képező uniós küldöttségekre. Így jogosan merülhet fel a kérdés azt illetően, hogy hogyan is kapcsolódnak az EKSZ-hez a Lisszaboni Szerződés előtt bizottsági delegációk néven ismert állandó jellegű képviselők, az Unió küldöttségei. Azonban, mielőtt ennek tisztázására sor kerülne, érdemes egy rövid történeti kitekintést tenni a bizottsági delegációkat illetően.

3.1. Történeti áttekintés

Nem sokkal az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó 1951-es Párizsi Szerződés hatályba lépését követően már lefektették az Európai Közösségek külső képviseletének „alapköveit”. 1952-ben létrehozták az első „informális” képviseleti irodát az Egyesült Államokban, Washington D.C.-ben, majd miután 1956-ban megnyitották az első hivatalos, állandó jellegű képviseletet az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban, töretlenül bővülni kezdett a Közösségek képviseleteinek száma az integráció előrehaladtával.²³ Már az 1951-es Párizsi Szerződés jogi személyiséggel ruházta fel az Európai Szén- és Acélközösséget,²⁴ valamint az 1957-es Római Szerződés is ugyanígy tett az Európai Gazdasági Közösséggel²⁵ és az Európai Atomenergia-közösséggel, ami azt vonja maga után, hogy a Közösségek a nemzetközi jog szabályaival összhangban nyithatták meg képviseleteiket. Ezen küldöttségek reprezentatív, vagyis képviseleti funkciójuk miatt szervezetileg az Európai Gazdasági Közösség, majd 1967-től – az Európai Közösségek megalakulásától – az Európai Bizottsághoz tartoztak, s elsődleges feladatuk volt ezen intézmény – mint a Közösségek egészének – képviselete a világban.²⁶

²³ Spence, David: The Commission's External Service. In: Spence, David (ed.): *The European Commission*, John Harper Publishing, London, 2006. 400-401. <http://www.lse.ac.uk/internationalRelations/dinamfellow/conf2012/SPENCE-Commissions-External-Service.pdf> (2013.12.02.).

²⁴ *Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés*, 6. cikk.

²⁵ *Római Szerződések – Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról*, 184.cikk. http://www.magyar.kollegium.hu/pdf/torveny_eu4.pdf (2013.12.01.).

²⁶ Az Európai Közösségek küldöttségeinek bővüléséről és korábbi feladataikról részletesebben lásd: Moran, James – Canto, Fernando Ponz: *Taking Europe to the World 50 Years of the European Commission's External Service*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004. 3-39.

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés az Európai Unió felállítását, és ezzel együtt egy sajátos hárompilléres rendszer felállítását hozta magával. Mivel a Bizottságot annak szerepe, feladatai és funkciói elsősorban (az Európai Közösség nevű, szupranacionális) első pillérhez kötötte, így a Bizottsághoz tartozó küldöttségek is főként az első pilléres, a Közösség hatáskörébe tartozó ügyekben és politikákban látták el a Közösség képviselőt. Azonban a hatáskörök pontos be-, és lehatárolása e sajátos hárompilléres struktúrában eléggé problematikusnak bizonyult az Európai Közösség első pillér, illetve a kormányközi együttműködésen alapuló közös kül- és biztonságpolitika mint második pillér és a bel- és igazságügyi együttműködés mint harmadik pillér között. Ez jelentős mértékben és sok esetben megnehezítette a küldöttségek által ellátandó feladatok/tevékenységek határainak konkrét lehatárolását; nem beszélve arról, hogy ez a harmadik államoknak is sokszor problémás kapcsolatfelvételt jelentett az EU-val.

3.2. Az EU küldöttségei a Lisszaboni Szerződés nyomán

A Lisszaboni Szerződés azonban véget vetett a fentebb kifejtett bonyolult pilléres rendszernek. Az Európai Közösség megszűnt, és a Lisszaboni Szerződés a korábban hatályos EK-Szerződést átnevezi az „Európai Unió működéséről szóló szerződésre”, vagyis az Európai Közösség helyébe lépteti az Uniót és annak jogutódjává teszi - egységes jogi személyiséggel ruházza fel azt.²⁷ Így most már a küldöttségek a második pillért jelentő közös kül- és biztonságpolitikai kérdésekben is eljárhatnak. Önmagában nem változik az Unió hatásköri terjedelme, csak a hatáskörgyakorlás módja változik. A nemzetközi jog alanyaként aktív és passzív képviselői jog birtokában az Unió képviselőket delegálhat különböző államokba, nemzetközi szervezetekbe, s hozzá is delegálhatnak képviselőket.

Érdekes kérdéseket vethet fel, hogy a reformok következtében miként alakulhat az Unió eddig betöltött szerepe az Egyesült Nemzetek Szervezetében, miként változhatnak/változnak jogosultságai. Például, vajon élhetnek-e azon jogosultságokkal majd az Európai Tanács elnöke vagy a főképviseelő, amelyeket eddig az EU soros elnök gyakorolhatott a közgyűlésben. Mindenesetre az bizonyos, hogy az Unió jogainak kiterjesztésére törekszik az ENSZ-en belül.²⁸ Az EU-val kialakítható partnerség lehetősége is kézenfekvőbbé és egyszerűbbé válik az Unión kívüli országok és a nemzetközi szervezetek számára egyaránt.

A Lisszaboni Szerződés a korábbiaktól eltérően már nem bizottsági delegációkról beszél, hanem az Unió küldöttségeiről, melyek elsődleges funkciói az Európai Unió képviselői harmadik országokban és nemzetközi szervezetekben.²⁹ Bár a Lisszaboni Szerződés egyértelműen kimondja, hogy az Unió küldöttségei az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének irányítása alatt működnek,³⁰ ebből még következésképpen nem lehet szükségszerűen feltételezni, hogy az uniós küldöttségek így az EKSZ részét is képeznék. Azonban a 2010. július 26-án megszületett 2010/427/EU tanácsi határozat az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról már egyértelműen kimondja, hogy „az EKSZ-t egy központi igazgatási szerv és az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben képviselő küldöttségek alkotják.”³¹ Ez már egyértelműen kimondja, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével az a bizottsági delegációk a főképviseelő irányítása alatt álló uniós küldöttségekké válnak, és az EKSZ szervezeti egységét képezik.

²⁷ EUSz 1. cikk, EUSz 47. cikk.

²⁸ Lásd bővebben: Gálik Zoltán: „A következő felszólaló: az Európai Unió”. A közös európai külpolitika első valódi fellépései: felszólalási jog az ENSZ-ben, nagyköveti kinevezések és az új stratégiai partnerek. *Magyar Külügyi Intézet, Gyorselemzések*, 2012.

²⁹ EUMSZ 221. cikk (1) bek.

³⁰ EUMSZ 221. cikk (2) bek.

³¹ 2010/427/EU tanácsi határozat, 1. cikk (4) bek.

3.3. EU küldöttségek az EKSZ-felülvizsgálat tükrében³²

A főképviselő felülvizsgálati jelentéséből egyértelműen kijelenthető, hogy az Unió új diplomáciai szolgálata az EU küldöttségei, a különböző válságkezelési struktúrák és a közös biztonság- és védelempolitikai missziók világszintű hálózatán keresztül hivatott biztosítani az uniós külpolitika hatékony és kellő időben történő érvényesülését. Az EU jelenleg 139 küldöttséggel rendelkezik. E szám ellenére az EKSZ-felülvizsgálati dokumentumban a főképviselő az EU teljes körű képviseletét hangsúlyozza, mely a központból a külföldi területek felé történő forrásátcsoportosítással és kiegészítő finanszírozással valósítható meg. Ezen törekvést támasztja alá, hogy az EKSZ létrehozása óta küldöttség nyílt Dél-Szudánban, Líbiában, Mianmarban, valamint hamarosan megkezdí működését az egyesült arab emírségekbeli küldöttség is. Azonban arról sem szabad megfeledkezni, hogy ezzel párhuzamosan sor került bezárásokra is, például Suriname-ban és Új-Kaledóniában. Fontos kiemelni, hogy mindegyik esetben a Tanács és a Bizottság egyhangú jóváhagyása szükségeltetik.

Az EU küldöttségekkel kapcsolatos vizsgálódást érdemes kisebb egységekre bontva megtenni, továbbra is sorvezetőként használva az EKSZ-felülvizsgálati dokumentum fontosabb vonatkozó elemeit. Így a továbbiakban sor kerül az uniós küldöttségek és a tagállamok együttműködésének értékelése, a küldöttségek személyi állományának összetétele, nagyobb hangsúlyt helyezve a küldöttség élén álló küldöttségvezető szerepére.

Eme elemek a következők:

1. *A tagállamok és az EU küldöttségek együttműködése:* Az EU küldöttségeinek számos kihívással kellett – és kell a mai napig – megbirkóznuk. Többek közt például, tekintettel arra, hogy az EKSZ működésének lelkét jelentő uniós küldöttségek átvették a soros elnökséget ellátó tagállam szerepét az uniós helyi képviseleteken, így ennek következtében rájuk hárul a tagállamok diplomáciai képviseleteivel való helyi koordináció, valamint az uniós külpolitika külső képviselete a harmadik országokban és a többoldalú szervezetekben. Mindezen együttműködés kialakítása a helyi elnökség szerepének átvételét követően hosszabb folyamat, melyhez időre van szükség. További kihívást jelent az is, hogy a helyi elnökség szerepét átvéő, helyszínen működő küldöttségeknek szinte egyik napról a másikra történő átalakuláson kellett keresztül menniük – új szerepkört kaptak – anélkül, hogy ahhoz kiegészítő forrásokat, illetve határozott utasításokat vagy tanácsokat biztosítottak volna számukra. Nagy kihívást jelent, hogy megnövekedett szerepük ellenére szűkös források álltak rendelkezésükre mind pénzügyek, mind személyügyi állomány tekintetében, bár a főképviselő által kiadott EKSZ-felülvizsgálati dokumentum pozitívumként könyveli el, hogy a rendelkezésre álló szűkös pénzügyi források ellenére számos küldöttségnek sikerült megvalósítania az átmenetet mindenféle kiegészítő forrás nélkül, valamint esetükben az elnökséggel kapcsolatos hatáskörök átvétele is zökkenőmentesen ment végbe – bár tagállami kapacitásokra támaszkodnak személyi állomány tekintetében.

Üdvözlendő a küldöttségek tagállamokkal történő együttműködése kapcsán, hogy a küldöttségek a tagállamok nagykövetségeivel – a kölcsönös bizalom, valamint a feladatmegosztás szellemében – együttműködve végzik tevékenységüket a harmadik országokban és a többoldalú fórumokon. E szoros együttműködés az intenzív és átfogó információcserében, beleértve a bizalmas és minősített információk áramlását is, kitűnően megmutatkozik. Azonban napjaink nehéz gazdasági helyzetére való tekintettel a főképviselő hangsúlyozza a helyi szintű együttműködés továbbfejlesztését, javítását és intenzívebbé tételét szakpolitikai és gyakorlati területeken mind a küldöttségek között, mind pedig a küldöttségek

³² Jelen alfejezet az EU küldöttségek vizsgálatát és elemzését a 2013-as hivatalos, főképviselő által kiadott EKSZ-felülvizsgálati dokumentum alapján kívánja tárgyalni.

és a tagállamok viszonyában egyaránt. Például az EKSZ szorgalmazza az uniós küldöttségek és tagállami nagykövetségek egy helyre történő költöztetését, amely költséghatékonysági szempontokból és munkamegosztás szempontjából valóban rengeteg előnyös lehetőséget hordoz magában.

Ezen a ponton, a munkamegosztás vonatkozásában érdemes megemlíteni, hogy az uniós küldöttségek és a tagállamok közti együttműködése során nemcsak a küldöttségek támaszkodhatnak a tagállamokra bizonyos források tekintetében, hanem a tagállamok maguk is fordulhatnak a küldöttségekhez, hogy segítsék őket diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában, valamint azon feladatuk ellátásában, hogy forrás-semleges alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban.³³ Azonban ahogyan azt a főképviselő is hangsúlyozza, az EKSZ kizárólag csak abban az esetben képes ezen feladat ellátására, ha a számára szükséges forrásokat és szakértelmet átcsoportosítják a tagállamokból. Fontos megemlíteni továbbá azt is, hogy az EU küldöttségei nemcsak a tagállamoknak hivatottak segítséget nyújtani, hanem a meglévő és rendelkezésre álló kapacitások függvényében más uniós intézményeknek vonatkozásában is – például az Európai Parlament felé – igyekezniük kell ennek teljesítésére.

2. *A küldöttségek személyi állománya:* A 2010/427/EU tanácsi határozat 5. cikke rendelkezik részletesen az EU küldöttségeiről, mely az EKSZ létrehozása miatt érdekes témánk vizsgálódása szempontjából, hiszen az EKSZ felállításával úgy kellett egy személyi állományt ezen új szernek kölcsönözni, hogy ne fokozódjon az EU „bürokraták” száma. Először is onnan érdemes tehát kiindulni, hogy az EKSZ személyzetének 2/3-a a Bizottság bizonyos igazgatóságainak és a tanácsi titkárság alkalmazottaiból verbuválódik, míg a maradék 1/3-a a tagállamoktól kirendelt tisztségviselők, diplomáták.³⁴ Így az EU küldöttségek személyzete az EKSZ személyzetéből és a megfelelő bizottsági szolgálatokból származó személyzetből áll. 1/3-a az EKSZ, 2/3-a pedig az Európai Bizottság alkalmazottai.³⁵ Az EKSZ személyzetére vonatkozó adatok alapján a felülvizsgálati időszakban 3417 főt foglalkoztat, amely a központ (1457 fő) és az uniós küldöttségek (1960 fő) között oszlik meg. Ezenfelül pedig az uniós küldöttségeknél körülbelül még plusz 3500 bizottsági alkalmazott dolgozik. Megoldásra váró problémaként könyvelendő el, hogy a központ és a küldöttségek között egyensúlyhiány áll fenn, mely főként annak tudható be, hogy az EKSZ számára biztosított álláshelyek jelentős részét a küldöttségek megerősítésére használták fel – figyelembe véve a korábban már említett, küldöttségek által átvett helyi elnöklési feladatokat. A jövőre vonatkozóan várakozások állnak fenn azt illetően, hogy ezen egyensúlyhiány idővel kiegyenlítődik a jelenleg kidolgozás alatt álló, az EKSZ teljes személyi állományára vonatkozó rotációs és mobilitási politikának köszönhetően.

Az uniós küldöttségek személyügyeinek tárgyalása során érdemes említést tenni a küldöttségvezetőről, hiszen az EKSZ-felülvizsgálati dokumentum őket is górcső alá helyezi feladataik vonatkozásában. A küldöttségvezető irányítja a küldöttség teljes személyzetét – annak státusától függetlenül – és valamennyi tevékenységét. A küldöttségvezető felelősséggel tartozik a főképviselőnek a küldöttség munkájának teljes irányításáért és az Unió valamennyi tevékenységével való összhang biztosításáért. A küldöttségvezető a főképviselőtől és az EKSZ-től kap utasításokat, és felel azok végrehajtásáért.³⁶ Az egyes küldöttségek működését az EKSZ ügyvezető főtítkára rendszeres időközönként értékeli; s ez az értékelés egyben pénzügyi és igazgatási ellenőrzést is magában foglal. E célból pedig az EKSZ ügyvezető főtítkára segítségül hívhatja a Bizottság megfelelő osztályainak szakértelmét.³⁷ A

³³ 2010/427/EU tanácsi határozat, 5. cikk (9) bek.

³⁴ EUSz 27. cikk (3) bek.

³⁵ 2010/427/EU tanácsi határozat, 5. cikk (2) bek.

³⁶ 2010/427/EU tanácsi határozat, 5. cikk (2) és (3) bekezdések.

³⁷ 2010/427/EU tanácsi határozat, 5. cikk (5) bek.

küldöttségvezető a küldöttség akkreditációja szerinti országban jogosult az Unió képviselőjére, különösen szerződések megkötése vagy bírósági eljárásokban való részvétel tekintetében.³⁸ Az uniós küldöttségek akkreditációs folyamatában a főképviselőnek jelentős szerepe van, ugyanis ő az, aki a szükséges megállapodásokat megkötí az érintett fogadó országgal, nemzetközi szervezettel vagy harmadik országgal. Továbbá a főképviselő hozza meg azon szükséges intézkedéseket is, melyek különösen annak biztosítására szolgálnak, hogy a fogadó ország biztosítsa az Unió küldöttségei, valamint azok személyzete és tulajdona vonatkozásában azon kiváltságokat és mentességeket, melyeket a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi Bécsi Szerződés is tartalmaz.

4. Konklúzióként – Rövid- és középtávú ajánlások

A korábbi fejezetekből, alfejezetekből egyértelműen kiviláglanak azon területek, ahol feltétlenül szükség van valamilyen reformra az EU küldöttségekkel kapcsolatban. Ezen megfontolásból tesz rövid-és középtávú javaslatokat az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője az általa 2013 júliusára elkészített, az EKSZ felülvizsgálatára vonatkozó hivatalos dokumentum – az EKSZ-felülvizsgálat – keretén belül, tekintettel arra, hogy a Lisszaboni Szerződést követően az Unió küldöttségei az EKSZ szerves részét képezik, annak motorjaként működnek. Többek közt rövid távú ajánlasként emelendő ki, hogy azokon a küldöttségeken, ahol még nem valósult meg az elnökségi feladatkörök átruházása az uniós küldöttségekre, azok mielőbb menjenek végbe. Ezen küldöttségek találhatók Laoszban, Gambiában, Costa Ricában, Új-Zélandon, Trinidad és Tobagón és a Salamon-szigeteken. Továbbá annak érdekében, hogy a jövőben a küldöttségeken gördülékenyen, intenzívebben és pontosan kerüljenek megvalósításra az adott feladatok, a küldöttség élén álló küldöttségvezetőn keresztül kell érkeznie a küldöttségeknek szóló összes utasításnak, illetve azokról az EKSZ érintett földrajzi referatúrájának számára másolatot kell küldeni.

A küldöttségek elemzése során láthatóvá vált, hogy mennyire nélkülözhetetlen az együttműködés a tagállamok diplomáciai szervezetei és az a harmadik országokban működő uniós küldöttségek közti munkamegosztás, hatékony forráselosztás és költséghatékonyság szempontjából egyaránt. Mindezen együttműködés intenzitásának növelése érdekében a főképviselő a szorosabb koordináció előmozdítását szorgalmazza az uniós és a tagállami nagykövetségek között, melyet többek közt a közös jelentések gyakoribb alkalmazása, valamint a kölcsönös információ-megosztás révén lát megvalósíthatónak. Ezen információ-megosztást – beleértve különleges, bizalmas és a minősített információk cseréjét – egy kifejezetten a fenti cél érdekében kialakított rendszer teljes körű alkalmazásának biztosításában véli megvalósíthatónak.

Az uniós küldöttségek és a tagállami nagykövetségek együttműködésének helyi szintű továbbfejlesztése lenne kívánatos több szempontból is, tekintettel a jelenlegi gazdasági nehézségekre. Ez a helyi szintű együttműködést a küldöttségek munkáját segítő, különböző feladatokat ellátó szolgálatok és intézményi egységek egy helyre történő költöztetésével, valamint azok összevonásával lehetne elérni. A főképviselő, kiegészítve ezen rövid távú javaslatát, egyértelműen felhívja a figyelmet arra, hogy a helyi szintű kooperáció továbbfejlesztéséhez elengedhetetlen az uniós és tagállami küldöttségek között a különböző költségekről történő megfelelő megállapodás kialakítása.

A fenti rövidtávú javaslatok mellett az EKSZ-felülvizsgálati dokumentum keretében az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője középtávú ajánlást is megfogalmaz a küldöttségekre vonatkozóan. E javaslat a még fennmaradó hatásköri kérdések megoldását

³⁸ 2010/427/EU tanácsi határozat, 5. cikk (8) bek.

helyezi előtérbe, kívánatosnak tartva ezen rendezetlen kérdések megoldását, annak érdekében, hogy az Európai Külügyi Szolgálat és annak szerves részét képező uniós küldöttségek jelentsék az Európai Unió kizárólagos képviselőjét az Unió külkapcsolati kérdéseiben – ide sorolva a vegyes hatáskörbe tartozó kérdéseket is, illetve a többoldalú fórumokon való képviselőt is.

Észre kell venni, hogy a fenti küldöttségekre vonatkozó rövid-és hosszútávú ajánlások és javaslatok nem önmagában a küldöttségek eredményesebb működés ét kívánják szorgalmazni, hanem az Európai Külügyi Szolgálat eddigieknél is hatékonyabb és gördülékenyebb munkavégzésének és feladatellátásának megvalósulását hivatottak szolgálni, annak érdekében, hogy az EU az eddigieknél jóval hatékonyabb, határozottabb és egységesebb külső fellépésre legyen képes a nemzetközi szintén.

NEMZETI KISEBBSÉGEK LÉTE AZ EURÓPAI UNIÓBAN – ÉRTÉKEK MEZSGYÉJÉN

*Görög Dóra**

“Létezik orvosság, amely (...) néhány év leforgása alatt Európa egészét (...) szabaddá és boldoggá teszi. Ez nem más, mint az európai népek közösségének újrateremtése és egy olyan otthon létrehozása számukra, amelynek oltalmában békében, biztonságban, szabadságban élhetnek.”

(Sir Winston Churchill)

Bevezető gondolatok

Azzal, hogy Magyarország 2004. május 1-jén az Európai Unió tagjainak sorát bővítette, ezzel az európai és a nemzetközi porondon is elkötelezte magát. Az Uniót megálmodó alapító atyák: nevezetesen *Konrad Adenauer, Joseph Bech, Johan Wilhelm Beyen, Sir Winston Churchill, Alcide De Gasperi, Walter Hallstein, Sicco Mansholt, Jean Monnet, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak, Altiero Spinelli* mind egy közös Európáról álmodtak, egy virágzó, egységes Európáról, ahol békésen tudunk élni, és ahol minden tagállam polgára egy boldog Európát tud magáévá.¹

A felsorolt államférfiak között voltak jogászok, üzletemberek, közgazdászok, ugyanakkor mindannyian hordozták azokat az értékeket, amelyeket ma az Európai Unió értékeinek vallunk, és amikről hisszük, hogy érvényesülni tudnak mindennapjainkban. *Konrad Adenauer* a béke zálogaként emlegette az egyesült Európát, míg *Churchill* az elsők között szorgalmazta az “Európai Egyesült Államok” létrehozását. A béke megtartása hosszú távú céljaik között szerepelt, ami a II. világháború borzalmait követően nem is volt meglepő. Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül azokat az értékeket, célokat kívánom bemutatni, melyek mára az Európai Unió mozgatórugóivá váltak.

1. Értékek az Unió múltjában és jelenében

Ahogy a bevezető gondolatokban is utaltam rá, az “Alapító Atyák” egy tartós, nemzetközi szinten elismert, együttműködésen alapuló szervezetet képzeltek el. Az Unióról pedig elmondható, hogy nagy lépéseket tett meg ezen értékek fejlődéséig, melyeket még a későbbiekben taglalni fogok. Hiszen a tagállamok együttműködését kezdetben gazdasági célok mozgatták, az egyre hatékonyabb gazdasági termelésre összpontosítottak. Ma az Unió óriási fejlődésének lehetünk tanúi, hiszen a tagállamok gazdasági céljainak szem előtt tartása mellett mára egy értékelvű, széles integráció létrejöttéről beszélhetünk, amely a társadalmi élet talán minden részére kiterjed.

Az “együttműködés” kifejezés – amelyet az Unió célként fogalmaz meg – kiválóan ábrázolja az Unió múltját, jelenét és jövőjét, azt, ahogy az Unió céljai és értékei egybeforognak.

* Doktoranda, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. Email: dr.gorog.dora@gmail.com

¹ Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról: Az EU alapító atyái, Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2013.

A szabályozott jogi keretek lehetőséget teremtenek, hogy értékek Európájában éljünk, és hogy eme értékek a gyakorlatban megvalósuljanak.²

Az uniós jogrendszer alapját is olyan általános jogelvek képezik, melyek meghatározóak mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban, és amelyeket minden tagállam magáénak vall. Ezek a jogértelmezés “támpontjai”, és nemcsak szimbolikus jelentőségük van, hanem ennél jóval erősebb, a gyakorlatban is érvényesülő szereppel is bírnak. Az általános jogelvek elsősorban az Európai Bíróság joggyakorlatában érhetők tetten, tartalmuk innen ismerhető meg elsősorban. Az általános jogelveket jogforrási szinten kezeljük, jellegüket tekintve heterogének és exemplifikatívak, mivel aligha beszélhetünk az esetükben egy lezárt felsorolásról. Az alapjogok védelme eredetileg nem volt célja a gazdasági jellegű Közösségeknek, így az alapító szerződésekben sem követhető még nyomon.

Ugyanakkor az Európai Bíróság már a *Stauder-ügyben* megállapította, hogy az alapjogok a Közösségekben az általános jogelvek részét képezik, melyeket a Bíróság védelemben részesít. Ezen elveket, általános értékeket az alábbi táblázat szemlélteti.

Szubszidiaritás elve	Maastrichti Szerződés vezeti be Lisszaboni Szerződéssel további biztosítékként építik be az uniós jogalkotásba
Arányosság elve	Maastrichti Szerződés vezeti be
Jogbiztonság elve	Jogállamiság elven nyugszik Kapcsolódik a világos normatartalom követelményéhez, visszahatató hatály tilalmához
Egyenlőség elve	Egyenlő munkáért egyenlő bér Magánfelek egyenlősége Tagállamok egyenlősége Jogok gyakorlásának egyenlősége
Hátrányos megkülönböztetés tilalma	Alapjogként is fontos. De a belső piac jogában is – áruk, személyek, tőke, szolgáltatás szabad áramlását kívánja biztosítani.
Alapjogok védelme	Alapjogi Charta fontossága

Forrás: szerző.

A Lisszaboni Szerződés kötelezővé tette az Alapjogi Chartát (melynek szakaszai a következő fejezetekben még elemzésre kerülnek), és mindemellett az elsődleges jogforrások közé helyezte, egyúttal azonos szintre az általános jogelvekkel.³ Az Alapjogi Charta ezen elvei mind a kisebbségek jogait hivatottak biztosítani és gyakorlati megvalósításukat elősegíteni, ezen elvek garantálása tehát összefüggésben áll a kisebbségi jogok érvényre juttatásával.

Az alapjogi katalóguson túl az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikke is az értékek listáját tartalmazza, hiszen magában foglalja azokat az alapvető jogokat, elveket, amelyek betartása minden tagállam számára kötelezőek. “Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – *ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait* – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a

² Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010. 27.

³ Uo. 47-50.

tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”⁴

Ezen értékek között már megtalálhatjuk a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartásának elvét, mely fontos, újszerű elemként jelenik meg az EUSZ-ben. Az Unió ezen értékek betartását megköveteli a már Unióhoz csatlakozott tagállamoktól, és azoktól a tagállamoktól is, akik az Unióhoz csatlakozni kívánnak. Amennyiben az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket valamelyik tagállam tartósan, súlyos mértékben megsérti, az EUSZ 7. cikke alapján eljárást lehet indítani ellene. Látható tehát, hogy az Unió elvi szinten hozzájárul ezen közös értékek megőrzéséhez, és célul tűzi ki ezen értékek gyakorlatban történő megvalósítását, miközben tiszteletben tartja az európai népek kultúrájának és hagyományainak sokféleségét.

2. “Egység a sokféleségben”

“Egység a sokféleségben”⁵ – hangzik az Unió jelmondata magyarul, melyet a 2000. évtől tekintünk az Unió mottójának. Ahhoz, hogy a jelmondatban szereplő ‘sokféleség’ fogalom megvalósuljon Európában, egyfajta egyenlőségnek is létre jönnie. Az egyenlőség kritériuma ugyanis magával vonzza a diszkrimináció tilalmának gyakorlatban való érvényesülését is. A diszkrimináció tilalmából indultak ki az európai egyezmények (alapító szerződések) is, maga a fogalom pedig 1950-ben jelenik meg először, többek között az Emberi Jogok Európai Egyezményében. Egyenlőségről eme körben kétféle módon beszélhetünk, csak az a kérdés, hogy az egyenlőség melyik oldala “hajt gyökeret” a gyakorlatban.

A tényleges egyenlőség elméletének gyakorlatba ültetése szolgálna előrelépéssel, mely a hátrányos helyzetű személyek, csoportok, nyelvek felemelését jelentené, a többség jogi

⁴ Az Európai Unióról szóló Szerződés, ld.:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:hu:PDF>

⁵

Az EU jelmondata a 24 hivatalos nyelven

Bolgárul	<i>Единни в многообразието</i>
Horvátul	<i>Ujedinjeni u raznolikosti</i>
Csehül	<i>Jednota v rozmanitosti</i>
Dánul	<i>Forenet i mangfoldighed</i>
Hollandul	<i>In verscheidenheid verenigd</i>
Angolul	<i>United in diversity</i>
Észtül	<i>Ühinenud mitmekesisuses</i>
Finnül	<i>Moninaisuudessaan yhtenäinen</i>
Franciául	<i>Unie dans la diversité</i>
Németül	<i>In Vielfalt geeint</i>
Görögül	<i>Ενότητα στην πολυμορφία</i>
Magyarul	<i>Egység a sokféleségben</i>
Ír nyelven	<i>Aontaithe san éagsúlacht</i>
Olaszul	<i>Unita nella diversità</i>
Lettül	<i>Vienotība dažādībā</i>
Litvánul	<i>Vienybė įvairiškumė</i>
Máltaiul	<i>Magħquda fid-diversità</i>
Lengyelül	<i>Jedność w różnorodności</i>
Portugálul	<i>Unidade na diversidade</i>
Románul	<i>Unitate în diversitate</i>
Szlovákul	<i>Jednota v rozmanitosti</i>
Szlovénül	<i>Združeni v raznolikosti</i>
Spanyolul	<i>Unidos en la diversidad</i>
Svédül	<i>Förenade i mångfalden</i>

státuszát elérve. A formális egyenlőség ezzel szemben azt jelenti, hogy a hétköznapiakban nem éri hátrány az alanyt. Ahhoz, hogy az Unió kisebbségi jogokhoz való viszonyát megérthessük, egy Unión kívüli kitekintést kell eszközölnünk.

A nyelvi diszkrimináció tilalmát az Emberi Jogok Európai Egyezménye is tartalmazza, noha a normaszöveg nem a kiterjesztő értelmezést használja. A diszkrimináció tilalma zsinórmértékként jelenik meg, és az ezen elv mentén való gondolkodás meghatározó volt a 1990-es évekig. Ezidőben azonban bizonyos garanciák iránti igény is felmerült a kisebbséghez tartozók, valamint az európai joggal és nemzetközi joggal foglalkozó szakemberek gondolkodásában. Ennek egyfajta hozományaként került elfogadásra a 1992-ben a Nyelvi Charta,⁶ illetve 1995-ben Keretegyezmény.⁷ Azonban a Keretegyezmény kapcsán sem mondhatjuk, hogy azonnal minden reménynek eleget tett, hiszen nem az egyenlőség eszméjét akarja biztosítani, nem is a kisebbségi csoport egyenlő helyzetbe hozását célozza elsődlegesen, hanem a kisebbséghez tartozók identitása, identitásuk garantálása és megtartása, és értékként való elismerése.

A kisebbségi jogok kontextusában sajnos nem várható jelentős előrelépés, nem várható kisebbségi kodifikáció, sokkal inkább azon van a hangsúly, hogy a Nyelvi Chartát és Keretegyezményt hogyan hajtják végre az államok.

Az Európai Unió ugyanakkor egy új keretbe helyezi a kisebbségvédelmet, azt a tendenciát követhetjük nyomon, hogy az Unió belső dinamikája igényli azt, hogy foglalkozzon olyan kérdésekkel is, amelyeket a kezdeti célok nem tartalmaztak.

A Római Szerződés meghatározása szerint a Közösség/Unió hivatalos nyelvei a tagállamok hivatalos nyelvei. Horvátország Unióhoz való csatlakozásával a hivatalos nyelvek száma 24-re nőtt. Az tehát már a kezdetben deklarálásra került, hogy az Unió kiáll a nyelvi sokszínűség mellett.

A tanulmány egészen végighúzódnó kérdés azonban, hogy az említett sokszínűség, konkrétan milyen sokszínűséget jelent, és a sokszínűségnek milyen vetületei lehetnek. Hiszen a nyelvi egyenjogúság – az Unió magasztos céljai mellett – azonban kizárólag a hivatalos nyelvek egyenlőségét jelenti (pl. nem jelenti a katalán nyelv uniós intézményekben való használatának lehetőségét).

Ugyanakkor az utóbbi tíz évben a gazdasági integráció egyik vetületének tekinthetjük a tagállami nyelvek támogatását (élethosszig tartó tanulás program – lifelong learning). Az Unión belüli mobilitás, nagyfokú migráció miatt jelentős támogatás irányul a fordítási munkákra és nyelvtanulási programokra. 2001-ben, az európai nyelvek évének lezárását követően azonban kizárólag a hivatalos nyelvek szerepeltek a listákon, háttérbe szorítva ezzel a regionális és kisebbségi nyelveket. Örömmel üdvözölhetjük azt a törekvést, hogy az Unió támogatja a nyelvtanulást, azonban ez inkább kulturális szinten valósul meg.

Az Európai Unión belül azonban a többnyelvűség egy létező valóság, köszönhetően a migrációnak is. Más módon kerülnek az efféle kisebbségek és az általuk használt nyelvük elismerésre. A határ menti régiók és az ott élő kisebbségi csoportok nyelvei, még különlegesebb helyzetben vannak, mely szintén egy további kutatás tárgya lehet. Az Unió annak ellenére tehát, hogy a nyelvi sokszínűséget mint értéket szem előtt tartja, a nemzetállami elvek mentén kezeli a fogalmat.

Az Unió joga nem a nemzetközi jogi diskurzust vette át a kisebbségvédelem terén, hanem egy általánosító szövegrendszer használ. Ezáltal olyan ajtók is nyitva maradnak, melyek

⁶ *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*
<http://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Regionalis+vagy+kisebbségi+nyelvek+Európai+Chartája.pdf/e70ba9fb-e1d5-465c-b00c-50713fef64e2;jsessionid=052A1379C19326DAF912BA5466EC9388?version=1.0> 2014. 02. 28.

⁷ *Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről*. Magyarországon kihirdetve: 1999. évi XXXIV. törvény.

alkalomtól függően kerülhetnek becsukásra. Jelenleg az Unió hatáskörének bővítése a kisebbségekre irányulva még várat magára.⁸

Az Unió jelmondata, az *“egység a sokféleségben”*⁹ is kiváltképp mutatja, hogy az Unió egy egységet szeretne létrehozni, mind kifelé, a többi európai és nemzetközi szintű szervezet felé, mind a tagállamok összességét tekintve, a befelé irányuló politikájában.

Ugyanakkor az Unió meg kívánja őrizni azt a kulturális sokféleséget, amit Európa rejt magában, azt a színes palettát, ami minden tagállamnak sajátja. Ugyanakkor vannak az Unión belül társadalmi, regionális, kulturális, nyelvi különbségek, éppen ezért a sokféleség megőrzése egyfajta kihívásként jelentkezik. A *“közös európai építkezésben”* kérdésként merülhet fel a sokféleség tiszteletben tartásának elve, és annak betartása és betartatása a gyakorlatban.

Ismételten feltehetjük a kérdést, hogy valóban az egyenlőség elismerése van elrejtve a jelmondatban, és ha igen, kinek az irányába, és ez milyen alanyi kört érintve jelentkezik? A sokféleség kétélű fegyver, egyrészt érték az Unióban, másrészt teherként is megjelenhet. Elég a nemzeti vagy etnikai kisebbségekre gondolni, vagy a harmadik államokból megjelenő bevándorlási hullámra. A kisebbségi kérdések nemzetközi szinten kiemelt területet foglalnak el, ugyanakkor mindezen kérdések uniós szinten való megoldása még várat magára.

Tagállamok közötti kulturális, nyelvi, különbségek

Tagállamokon belüli sokféleség

Tagállami “belső teher”:

- roma kisebbség
- nemzeti kisebbségek
(határon túli magyarság helyzete)
- migránsok

Forrás: szerző.

Az Alapjogi Charta deklarálja, hogy *“az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.”* A vallás marginális szerepe az integrációban már a kezdetektől megfigyelhető volt. Az egyházak figyelemmel kísérik a folyamatokat, és többségében támogató álláspontot képviselnek. Azt mondhatjuk tehát, hogy a vallási sokféleség tiszteletben tartásának deklarálása hozzájárul az Unió *“sokféleség”* fogalmához, és erősíti azt, még akkor is, ha a vallás nem kifejezetten az Unió központi témája, és nem épül rá külön uniós politika.¹⁰ A vallás szerepe olyképpen is meghatározó, hogy hozzájárul egy kisebbségi csoport nyelvének megtartásához, nyelvének gyakorlásához, és rendszeres használatához. Ez azért is kardinális tényező, mert a kisebbség a nyelven keresztül tudja megtartani identitását, ezáltal érez kötődést valamely nemzethez, függetlenül attól, hol él, hol van a lakhelye, munkahelye. *“Bécs és a magyarság történelme elválaszthatatlan”*, hangzik el a mondat, a bécsi magyarok szájából. A történelem erősítéséhez, valamint a kisebbségi jogok gyakorlásához jelentős

⁸ Vizi Balázs: Anyanyelvhasználat külhonban- jogi lehetőségektől a megvalósításig Konferencia-előadás, Magyarország Háza.

⁹ http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_hu.htm.

¹⁰ Szabó Marcel-Láncos Petra Lea-Gyenyey Laura: *Uniók szakpolitikák*. Szent István Társulat, Budapest, 2013. 24-31.

mértékben járul hozzá – példaként említve – a Bécsi Magyar Katolikus Egyházközség is, hiszen a vallás gyakorlása egy olyan szintér, ahol a kisebbségi nyelvhasználat megvalósul.¹¹

3. Az Európai Unió Alapjogi Chartájában deklarált értékek kisebbségi jogokra gyakorolt hatásai

“Európa népei, az egymás közötti egyre szorosabb egység létrehozása során úgy döntöttek, hogy osztoznak a közös értékeken alapuló békés jövőben” - hangzik az Európai Unió Alapjogi Chartájának Preambulumában.

Az Alapjogi Charta 2000 decemberében lett ünnepélyesen kihirdetve a Bizottság, Parlament és a Tanács részéről. Ekkor még nem rendelkezett kötelező erővel, csupán alapjogokat felsoroló nyilatkozat volt. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése (2009. december 1.) azonban kötelező erővel ruházta fel a Chartát, ezzel a Charta szerepe jelentősen átértékelődött, hiszen az elsődleges jog részévé vált. Ezen alapvető értékeket az uniós jogszabályok végrehajtása során az Uniónak, továbbá a tagállamoknak mindig szem előtt kell tartaniuk.

Az Alapjogi Charta tehát értékek hordozója, melyek iránymutatók a tagállamok, de elsősorban az uniós intézmények részére. Az alapjogokat azonban nem elválasztva kell vizsgálnunk a többi jogterülettől, és nem elszeparálva más jogoktól, hanem egyfajta egységben gondolkozva és kezelve őket, hogy egy valós, globális képet kapjunk az alapjogokról, azok vetületeiről, alkalmazhatóságukról, gyakorlati megvalósulásukról, betartásukról. Ennek nyomán, az alapjogok kizárólag önmagukban való vizsgálata helyett összefüggésbe kívánom hozni e jogokat a kisebbségi jogokkal. A kisebbségi jogok, melyek tágabban az emberi jogok csoportjába tartoznak, olyan alapvető jogai a kisebbségeknek, melyeket az Unió is deklarál, ezáltal hivatkozási alapul szolgálhatnak a joggyakorlat számára. Az Európai Unió Alapjogi Chartája életre hívásával deklarálásra kerültek az alapjogok,¹² ezzel elköteleződve azon értékek iránt, melyek az Uniót áthatják, és mára hivatkozási alapot jelentenek. A következő sorokban azokat az alapvető jogokat emelném ki a Chartából, melyeknek véleményem szerint ugyancsak vannak kisebbségi jogi vetületei.

A Charta az 53. cikkben (“A védelem szintje”) meghatározza a védelem szintjét, melynek értelmében a Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – az uniós jog, tagállamok jogai, európai és nemzetközi egyezmények elismernek.

<p>1. CIKK Az emberi méltóság</p>	<p>Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell.</p>	<p>Minden ember alapvető joga, mely a kisebbségi csoport alanyát ugyanúgy megilleti, amennyiben ez nem valósul meg, az emberi méltóság, mint alapvető jog sérül, ezen túl pedig az egyenlő bánásmód elve is kérdésessé válhat.</p>
<p>4. CIKK A kínzás és az</p>	<p>Senkit sem lehet kínzásnak, embertelen</p>	<p>Amennyiben egy kisebbségi csoporthoz tartozó személyt</p>

¹¹ <http://www.katolikus.at/files/97888c9154c75a597866d4ccc432e64b-622.html>. Irányított egyéni kutatás, Bécs, 2014.

¹² <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303HU.01000101.htm>

embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalma	vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.	vetnek alá kínzásnak, embertelen bánásmódnak, a kisebbségi jogokon túl, a 4. cikk szerinti jogsértés is fennáll.
11. CIKK A véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadsága	Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárookra való tekintet nélkül.	
12. CIKK A gyülekezés és az egyesülés szabadsága	Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához, és a másokkal való bármilyen szintű, különösen politikai, szakszervezeti és polgári célú egyesüléshez, ami magában foglalja mindenkinek a jogát ahhoz, hogy érdekei védelmére szakszervezetet alapítson, vagy azokhoz csatlakozzon.	
13. CIKK A tulajdonhoz való jog	(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekbe, valamint az	ún. <i>Beneš-dekrétumok</i> hatása a szlovák földterületekre. ¹³

¹³ A Szlovákiában, Felvidéken fekvő Pat Község pert vesztett: a 2013-ban a betelepültek leszármazottai ellen, akik a 104/1945 T.t. a németek, magyarok, árulók, kollaboránsok vagyonának elkobzásáról és gyors szétosztásáról szóló törvény alapján nyerték meg a Pati Fürdőben levő földek egy részének tulajdonjogát. Az ügyben hozott ítélet ellen már fellebbezni nem lehet, hiszen tárgyalt róla a Legfelsőbb Bíróság is. Panaszt nyújtottak be a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságára, és a Legfőbb Ügyészségen kezdeményezték a rendkívüli felülvizsgálati kérelem benyújtását is.

	ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.	
20. CIKK A törvény előtti egyenlőség	A törvény előtt mindenki egyenlő.	A kisebbségek jogait erősítő cikk, hivatkozási alap a polgári és büntető eljárásokban.
21. CIKK A megkülönböztetés tilalma	Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés. (...) tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.	<i>Gubik-ügy</i> , állampolgárságtól megfosztás ¹⁴
47. CIKK A hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog	Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és	Mindehhez hozzá kell tenni a már említett adottságot, hogy egyének csak kivételes esetekben fordulhatnak az Európai Bírósághoz. Ennek előfeltétele, hogy valamely <i>uniós jogi aktus közvetlenül és egyedileg érintse őket</i> , és rájuk nézve sérelmes rendelkezést tartalmazzon.

¹⁴ Gubik László, felvidéki magyar nemzetiségű, szlovák állampolgár, a magyar állampolgárság igénylésekor *ex lege* veszítette el szlovák állampolgárságát, mely ügy jelenleg (2014. március) a szlovák Alkotmánybíróság napirendjén szerepel, a döntést azonban az Alkotmánybíróság határozatlan időre elnapolta. A döntés évekig is elhúzódhat, az állampolgárság megvonása pedig nem teljesíti az uniós jogi követelményeket, hiszen elrettentő hatással bír azok számára, akik a szabad mozgás jogával kívánnak élni. A tagállamoknak ugyanakkor az állampolgárságtól való megfosztás során figyelemmel kell lenniük az uniós jog által védett érdekekre. Forrás: *Kisebbségi Jogvédő Intézet*, 2014.

	pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan, ésszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez. ¹⁵	
48. CIKK Az ártatlanság védelme és a védelemhez való jog	(1) Minden gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg bűnösségét a törvénynek megfelelően meg nem állapították.	“Új temerini fiúk” ügye ¹⁶

A Charta hatékonyságát kívánja segíteni az európai intézmények terén az *Alapjogi Ügynökség*, mely az érdekérvényesítés terén játszana nagy szerepet.¹⁷ Az Alapjogi Ügynökség¹⁸ 2007-ben jött létre bécsi székhellyel, kommunikációs tevékenységek és társadalmi kapcsolatok építése céljából. Feladatai között szerepel az adatgyűjtés, elemzés,

¹⁵ Koren Stefán, a folyamatban levő bírósági eljárás felperese, aki a Kisebbségi Jogvédő Intézethez kérelmet benyújtott magyar nemzetiségű Szlovéniában élő magánszemély. A kérelemhez csatolt ügye, a jogvitát tekintve egy munkaügyi per. A jogvita tárgya, a munkaviszonyról szóló szerződés rendkívüli felmondása az alperes, a polgármester részéről, a rendkívüli felmondás határidejének törvénysértő elmulasztása, valamint a rendkívüli felmondás kizárólag szlovén nyelvű iratként való kiküldése a felperes részére. Tekintve, hogy az alperes polgármesternek a magyar nemzetiségű közösség életvitelének területén van hatásköre, illetékessége, ezért kétnyelvű ügyintézésre kötelezett. E tekintetben az alperes megsértette a magyar nyelv használatának jogát, ebből kifolyólag a rendkívüli felmondás ezáltal ugyancsak törvénysértőnek minősíthető. Az eljárást lefolytató bíróság ugyancsak megsértette az eljárás során a nyelvhasználatához való jogot, miszerint a felperes igényelte a magyar nyelvű eljárás lefolytatását, de ezen kérelmének nem tettek eleget, továbbá a másodfokú ítélet is csak szlovén nyelven lett kézbesítve, magyar nyelvű fordítás nélkül, amely igazolja a további eljárásjogi jogsértést a bíróság részéről. A per kimenetelét is befolyásoló tényező, mely szintén jogsértésre ad alapot, hogy az eljárás lefolytatását végző bírósági elnök, nem kapott az Igazságügyi Minisztérium által szervezett képzést a kétnyelvű avagy magyar eljárás vezetésére, azaz jogszerűtlenül vezette mindaddig a tárgyaló bírósági elnök a tárgyalást. A magyar vagy kétnyelvű bírósági eljárás lefolytatására, tehát azon bírósági alkalmazottak jogosultak, akik ebben a képzésben résztvettek. Az eddig lefolytatott eljárásokat tehát a felperes magyar nemzetiségére tekintettel jogsértően folytatták le. *Forrás: Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2014.*

¹⁶ 2012. október 22-én tisztázatlan körülmények között tartóztatták le Koperec Csongor és Smith Thomas magyar nemzetiségű fiatalokat, öt társukkal együtt a vajdasági Temerinben. Az újvidéki Felső Ügyészség a *Btk. 317. szakaszára* hivatkozva vádat emelt, nemzeti, faji, vallási gyűlölet vagy türelmetlenség kiváltása és szítása miatt. A hét adai, óbceci, temerini fiú a 2012. október 22-ei letartóztatásuk óta is börtönben vannak, miközben az ügy egyetlen szerb gyanúsítottját, aki ellen a *Btk 344. szakasza* alapján emeltek vádat, azóta már szabadlábra helyezték, a további 10-15 szerb nemzetiségű fiatal pedig be sem idézte a rendőrség. A temerini fiúk 2012. október 22-től folyamatos vizsgálati fogságban vannak, melyet újra és újra meghosszabbítanak a szerb hatóságok, a Büntető Eljárási Törvény (Bet.) 142. szakasz (1) bekezdésének, 5. pontja alapján. *Forrás: Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2014.*

¹⁷ Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban Agóra VI. Faludi Ferenc Akadémia, Budapest 2006 113. o.

¹⁸

kutatás, és tanácsadás az EU intézményei és a tagállamok részére. Céljai között fogalmazza meg a rasszizmus elleni küzdelmet, és a diszkrimináció tilalmát. Együttműködik az EBESZ-szel és az Európa Tanáccsal.

Az Alapjogi Ügynökség 2011-ben jelentést¹⁹ fogalmazott meg, melyben tágran fogalmazták meg a kisebbségfogalmat. Pozitív értékelés, hogy kiemeli a nemzeti, etnikai, nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek körét, valamint külön az egyik tagállamból másikba költözők helyzetét.²⁰

A kisebbségi politika és kisebbségi jogok érvényesítése nem azonos módon kerülnek értékelésre az egyes nemzetközi és európai fórumok előtt. A kisebbségi jogok uniós szintű deklarálását valóban örömmel üdvözölhetjük, ugyanakkor európai uniós ismereteinkből tudjuk, hogy az Uniónak nincs jogköre arra, hogy átfogó kisebbségi politikát alakítson ki.

4. Konklúzió

Az általam levont következtetéseket az alábbi táblázatban szeretném érthetővé tenni. Figyelembe véve az Unió értékeit, különösképpen a kisebbségi jogokat, látható egyfajta hármas dimenzió. Hiszen a három különböző szinten (nemzetközi, uniós, és tagállami) más fogalmak vannak használatban, más a politikai megnyilvánulás, és eltérő a jogi szabályozás, és annak mikéntje. Azt fogalmazhatjuk meg, hogy nemzetközi szinten érvényesülnek leginkább a kisebbségi jogok, és itt adatik meg egy átfogóbb jogi keret. Uniós szinten pedig egy visszafogott magatartásnak lehetünk tanúi, az Unió részéről. Az uniós szint és tagállami szint összekapcsolódik, az uniós szint a nemzetállamok erősödésére azonban nem kifejezetten reagál.

Az alapjogi katalógus és az EUSZ szakaszai ellenére, a tagállami kompetenciák erősödnek, és egyfajta kontroll nélküli területként jelentkezik a kisebbségi kérdéskör, szabad kezet engedve a tagállamoknak.

Nemzetközi szinten	Európai Unió szinten	Tagállami szinten
Érték! Kiemelt jogvédelemben részesül	Kétarcú: Megvalósítandó cél <----> Óvatos lépések	Kétarcú Visszás Nem követhető nyomon
Emberi Jogok Európai Bírósága	- Visszafogott - Óvatos - Mérsékelt politika - Tartózkodás	- Kontroll nélküli terület - Nincs elszámolási kötelezettség a gyakorlatban - Tagállami akarat érvényesül- mind az uniós politika felé, mind nemzetközi szint felé

Befejező gondolatok

¹⁹ <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/2011.-évi-közhasznúsági-melléklet-narrat%C3%ADv-beszámolója.pdf>.

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0880:FIN:HU:HTML>

A kisebbséghez tartozás jogi természetét tekintve még mindig egy *Janus-arcú* fogalom, hiszen tagállamonként eltér annak tükrében, hogyan viszonyulnak a kérdéskörhöz, hogyan történik a kisebbségi jogok szabályozása, és a jogi normák gyakorlatba ültetése. Érdekes kérdés tehát, hogy a kisebbséghez tartozás, mint amelyhez számos az Unió által is garantált jog fűződik – diszkrimináció tilalma, egyenlő bánásmód elve – mennyiben válhat valódi uniós értékke, mennyiben valósulhat meg a tagállamok által egységesen vallott “egység a sokféleségben”. Továbbá eme sokféleség talaján, lehet-e valamiféle közös garanciákat létrehozni a kisebbségek jogait védve, és az Uniós joggal felvértezve, háttérbe szorítható-e egyes tagállamok asszimilációs politikája, helyette célul tűzve a tagállam által alkotmányos kisebbségvédelmi garanciákat.

Azt is érdemes azonban megfogalmaznunk, hogy a közép-kelet-európai kisebbségek több nyelvű közösségek, ezen régiók előnye a többnyelvűség. A munkaerőpiacon egy előremutató jelenséggel állunk szemben, hiszen az államnyelv magas szintű ismerete mellett a gazdasági hatékonyság fokozódik. Közös célunk tehát a többnyelvű régiók megtartása, és annak támogatása, hogy valódi többnyelvű régiók alakuljanak ki.

A VERSENYJOG KÖZJOGI ÉS MAGÁNJOGI ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK KÖLCSÖNHATÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ENGEDÉKENYSÉGI POLITIKA KERETÉBEN RENDELKEZÉSRE BOCSÁTOTT IRATOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉSRE

*Horváth András**

Bevezető

Bár az uniós tagállamokban különböző mértékben jogilag elismert volt a (tagállami) versenyjog megsértéséből fakadó károk károsultjainak kártérítési igénye, az erre vonatkozó igények érvényesítése sokáig elenyésző volt.¹ Az uniós versenyjog megsértéséből fakadó károk tekintetében az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) ún. *Courage*-ügyben hozott ítélete² tisztázta a helyzetet. Az EUB ítéletében megerősítette a magánszemélyek teljes kártérítés iránti igényét az uniós versenyjog megsértéséből fakadó károk esetén.³ Ezt egészítette ki az uniós versenyjog modernizációja, melynek keretében a tagállami versenyhatóságok jogosulttá váltak az uniós versenyjog (közvetlen) alkalmazására.⁴

A magánjogi jogérvényesítés fent említett kezdetleges voltára tekintettel alakult ki uniós szinten a jogalkotói szándék, hogy a versenyjog magánjogi érvényesítésének elterjedését elősegítő szabályozás kerüljön elfogadásra. Ugyanakkor e szabályozás pontos tartalma, a versenyjog magánjogi érvényesítésének elterjedését elősegítő eszközök köre tekintetében nem állt fenn széleskörű egyetértés.

Az eszközök megválasztása során felmerült egyik első probléma a közjogi és magánjogi érvényesítés koordinációja volt, különös tekintettel az engedékenységi politika alkalmazására a közjogi érvényesítés keretében. Bár mind az engedékenységi politika, mind a kártérítési keresetek a versenyjogi jogsértésektől való elrettentő hatás fokozását is szolgálják, hatással vannak egymás hatékonyságára is.⁵

Az engedékenységi politika és a kártérítési keresetek kölcsönhatásába két ponton lehetséges jogi úton beavatkozni: (i) az engedékenységi kérelem keretében benyújtott iratokhoz való hozzáférést, illetve (ii) az engedékenységi kérelmet benyújtó vállalkozás által

* Doktorandusz, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Email: horvath.andris@gmail.com.

¹ Ld. *Study on the conditions of claims for damages in case of infringement of EC competition rules, Comparative report* prepared by Denis Waelbroeck, Donald Slater and Gil Even-Shoshan, 31 August 2004. 1. és 27-29.

² C-453/99. sz. *Courage and Crehan* ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet, EBHT 2001., I-6297.

³ *Courage*-ügyben hozott ítélet, 26. pont: „A Szerződés 85. cikkének teljes érvényesülését és különösen az (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom hatékony érvényesülését kockáztatná, ha nem igényelhetne bármely személy kártérítést olyan szerződés vagy magatartás által okozott kárért, amely alkalmas a verseny korlátozására vagy torzítására.”

⁴ A versenykorlátozó megállapodások tilalmát tartalmazó EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdésének és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmát tartalmazó EUMSZ. 102. cikkének közvetlen alkalmazhatóságát a Bíróság már korábban rögzítette a BRT I ügyben (127/73. sz. BRT és SABAM ügyben hozott ítélet, EBHT 1974. 51.).

⁵ Zöld Könyv *Az EK antitröszt szabályainak megsértésére épülő kártérítési keresetekről*. Brüsszel, 19.12.2005, COM(2005) 672 végleges, 10.

fizetendő kártérítés mértéke.⁶ Jelen tanulmány az iratokhoz való hozzáféréssel foglalkozik ebből a szempontból.

1. Az engedékenységi politika bemutatása

A versenyjog közjogi érvényesítésének leghatékonyabb eszközeként az engedékenységi politikát tartják számon.⁷ Az engedékenységi politika lényege, hogy a versenyjogi jogsértésben résztvevő vállalkozás mentesül a versenyjogi bírság alól, amennyiben megfelelő formában együttműködik a versenyhatóságokkal. Az engedékenységi politikát a kökemény versenykorlátozások (árrögzítés, piacfelosztás, termelési kvóták) elleni fellépés eszközének szánták, figyelembe véve, hogy ezek azok a jogsértő magatartások, melyeket titkos jellegüknél fogva a legnehezebb felderíteni hagyományos hatósági (vizsgálati) eszközökkel. Az együttműködés feltételeinek teljesítésétől függően a vállalkozás részesülhet teljes bírságmentességben vagy bírságcsökkentésben. Az együttműködési formát illetően a versenyhatóság értékelheti, ha a vállalkozás elsőként nyújt információt egy adott jogsértésről (mielőtt a versenyhatóság tudomást szerzett róla), de olyan információt is, mely egy már ismert jogsértésre vonatkozik, ugyanakkor nagymértékben megkönnyíti a versenyhatóság munkáját a jogsértés körülményeinek tisztázása tekintetében.

1.1. Uniós engedékenységi politika

Az 1996-os közlemény alapján 80 kérelmet nyújtottak be a vállalkozások.⁸ Az 1996-os közleménnyel szemben alapvetően az a kritika fogalmazódott meg, hogy túl magas követelményeket állított az együttműködni kívánó vállalkozásokkal szemben és nem hozott létre egy kellően kiszámítható és átlátható rendszert a legfontosabb előny, a bírság alóli teljes mentesség, elnyeréséhez.⁹ Az EB 2002-ben felülvizsgálta az engedékenységi politikáját és új közleményt fogadott el.¹⁰

A 2002-es közlemény megismételte az 1996-os közlemény azon rendelkezését, miszerint a bírságmentesség vagy bírságcsökkentés nem védi meg a vállalkozást a polgári jogi következményektől. A 2002-es közlemény 32-33. pontjai rögzítette továbbá, hogy

- az engedékenységi kérelem keretében tett nyilatkozatok és szolgáltatott iratok nyilvánosságra hozatala sértene bizonyos köz- és magánérdekeket, így különösen ellentétes lenne a vizsgálatok céljának Átláthatósági Rendelet (*Transparency Regulation*)¹¹ 4. cikk (2) bekezdés harmadik albekezdése szerinti védelmével, a vizsgálat lezárását követően is; illetve
- az engedékenységi kérelem keretében tett írásos nyilatkozatok az EB aktájának részét képezik, amit nyilvánosságra hozni vagy más célokra felhasználni nem szabad.

⁶ Ld. Cauffman, Caroline: The Interaction of Leniency Programmes and Actions for Damages, *Competition Law Review*, 2011. No. 2, 184.

⁷ Ld. Bán Chrysta: Az engedékenységi politika és a magánjogi igények kapcsolata, 72. In: Kisfaludi András (szerk.): *Versenyjogi jogsértések – Magánjogi jogkövetkezmények*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2012.

⁸ Ld. Sandhu, Jatinder S.: The European Commission's Leniency Policy: A Success? *European Competition Law Review*, 2007. No. 3, 148.

⁹ Ld. Riley, Alan: Cartel Whistleblowing: Toward an American Model? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2002. No. 1, 22.

¹⁰ A Bizottság közleménye a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről, HL C 45., 2002.2.19., 3.

¹¹ Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől szóló 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 145., 2001.5.31., 43.

Az Európai Bizottság (EB) jelenleg irányadó engedékenységi politikáját¹² 2006-ban fogadta el. Ennek keretében bírság alóli teljes mentességhez arra van szükség, hogy a vállalkozás helyszíni vizsgálat lefolytatását vagy a jogsértés megállapítását lehetővé tevő bizonyítékot szolgáltatson még azelőtt, hogy az EB ilyen bizonyítékkal rendelkezne. A bírságcsökkentésre abban az esetben volt lehetőség, ha a jogsértő vállalkozás jelentős hozzáadott értéket képviselő bizonyítékot szolgáltatott. A 2006-os közlemény 9. pontja rögzíti, hogy a vállalkozásnak a teljes mentességhez be kell nyújtania egy társasági nyilatkozatot (*corporate statement*), mely tartalmazza a jogsértés részletes leírását a résztvevő vállalkozások adataival, illetve az engedékenységi kérelmező birtokában lévő vagy rendelkezésére álló egyéb bizonyítékokat.

A 2006-os közlemény 32. pontja lehetővé teszi, hogy a jogsértő vállalkozások a társasági nyilatkozatot szóbeli formában tegyék meg:

- az EB irodájában rögzítik a szóbeli nyilatkozatot és átíratot készítenek;
- a vállalkozás köteles a felvétel és az átírat pontosságát az EB irodájában megadott határidőn belül ellenőrizni.

A 2006-os közlemény 39. pontja rögzíti, hogy a bírságmentesség a polgári jogi következményeket nem befolyásolja. A 2006-os közlemény 40. pontja szerint az engedékenységi kérelem keretében tett nyilatkozatok és szolgáltatott iratok nyilvánosságra hozatala sértene bizonyos köz- és magánérdekeket, így különösen ellentétes lenne a vizsgálatok céljának Átláthatósági Rendelet (*Transparency Regulation*)¹³ 4. cikk (2) bekezdés harmadik albekezdése szerinti védelmével, a vizsgálat lezárását követően is. A 2006-os közlemény 34. pontja továbbá rögzíti, hogy az EB aktájában való betekintés kizárólag az uniós versenyjog alkalmazására irányuló bírósági vagy közigazgatási eljárás céljaira történő felhasználás érdekében biztosítható. Az engedékenységi kérelmező vállalkozások általi más célú felhasználás az együttműködés hiányának minősül és a mentesség elvesztéséhez vezethet.

Érdemes megemlíteni az Európai Versenyhatóságok Hálózata (European Competition Network, EVH) által elfogadott engedékenységi modell-szabályozást.¹⁴

A modell nem tartalmaz kifejezett rendelkezést az engedékenységi kérelem keretében benyújtott iratok hozzáférhetősége tekintetében, ugyanakkor 28. pontja lehetővé teszi szóbeli engedékenységi kérelmek benyújtását, míg 30. pontja azon esetekre korlátozza az engedékenységi kérelmek továbbításának lehetőségét az EVH-n belül, amikor a nyilvánosságra hozatal elleni védelemnek egyenértékű biztosítékai vannak a fogadó tagállam jogában a küldő tagállam jogához képest. Ezek a rendelkezések kifejezetten a kártérítési keresetekre tekintettel kerültek elfogadásra.¹⁵

1.2. Magyar engedékenységi politika

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról szóló 2009. évi XIV. törvény 2009. június 1-i hatállyal módosította a Tpv-t¹⁶ és törvényi szintre emelte az engedékenységi politika szabályozását. A Tpv. 78/A. § (2) bekezdése alapján a bírság kiszabásának mellőzéséhez arra van szükség, hogy a jogsértő

¹² Bizottsági közlemény a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről, HL C 298., 2006.12.8., 17.

¹³ Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 145., 2001.5.31., 43.

¹⁴ ECN Model Leniency Programme (as revised in November 2012): http://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012_en.pdf.

¹⁵ ECN Model Leniency Programme (2006), Explanatory Notes, 48-49. pont

¹⁶ *A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény.*

vállalkozás a helyszíni vizsgálat lefolytatását vagy a jogsértés megállapítását lehetővé tevő bizonyítékot szolgáltatson még azelőtt, hogy a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) rendelkezne ilyen bizonyítékkal. A Tptv. 78/B. § (1) bekezdése szabályozza a nem végleges kérelem lehetőségét, mely marker iránti kérelemnek feleltethető meg, míg a Tptv. 78/B. § (2) bekezdése lehetővé teszi előzetes kérelem benyújtását, mely az összefoglaló kérelemnek feleltethető meg.

A Tptv. 78/B. § (8) bekezdése szerint az engedékenységi kérelembe az engedékenységi kérelemről hozott versenytanácsi döntésig kizárólag az ügy vizsgálója, az eljáró versenytanács és a (helyszíni vizsgálatához szükséges bírói engedélyt kibocsátó) bíróság tekinthet be. Az engedékenységi kérelem polgári jogi következményekre gyakorolt hatásairól a Tptv. 88/D. §-a rendelkezik, melyet szintén a 2009. évi XIV. törvény iktatott törvénybe:

„Az, akivel szemben a 78/A. § alapján a bíróság kiszabása mellőzésre került, e törvény 11. §-ába, illetve az EK-Szerződés 81. cikkébe ütköző magatartásával okozott kár megtérítését megtagadhatja mindaddig, ameddig a követelés az ugyanazon jogsértésért felelős másik károkozótól behajtható. E szabály a károkozók együttes perlését nem gátolja. A bírágmellőzésben részesült károkozó felelőssége érvényesítése iránt indított pert a Gazdasági Versenyhivatal jogsértést megállapító határozatának felülvizsgálata iránt indított közigazgatási per jogerős befejezéséig fel kell függeszteni.”

A magyar engedékenységi politikát a Tptv. szabályain túl a GVH elnöke által kibocsátott tájékoztató,¹⁷ illetve az engedékenységi kérelem benyújtásához közzétett űrlap¹⁸ szabályozza. Az elnöki tájékoztató 23. pontja kifejezetten említi a teljes [Tptv. 78/A. § (2) bekezdése szerinti)] kérelem benyújtása esetén a szóbeli kérelem lehetőségét, amikor a kérelemről a GVH feljegyzést vagy hangfelvételt készít, vagy azt jegyzőkönyvbe foglalja.

2. Az iratbetekintés hatályos szabályai

Az iratbetekintési szabályok elsősorban azt az esetet szabályozzák, amikor a versenyhatóság birtokában lévő iratokhoz akarnak hozzáférni más vállalkozások vagy magánszemélyek. Ebbe beletartozik az az eset is, amikor az eljárás alá vont vállalkozások tekintenek bele a versenyhatóság aktájába a védelemhez való joguk hatékony gyakorlása érdekében, de beletartozik az az eset is, amikor (a versenyhatóság eljárása szempontjából) harmadik felek tekintenek bele a versenyhatóság aktájában kártérítési keresetük megalapozása érdekében. A tágabb értelemben vett iratbetekintési szabályok magukba foglalják azon szabályokat is, melyek azt az esetet szabályozzák, amikor a bíróság a vállalkozást kötelezi arra, hogy a birtokában lévő iratokat bocsássa a másik fél rendelkezésére.

2.1. Uniós iratbetekintési szabályok

Érdeemes megjegyezni, hogy az uniós versenyjog szabályozza az EB és a tagállami bíróságok közötti együttműködés keretében, hogy az EB milyen iratokat tehet hozzáférhetővé bíróságok számára. Az 1/2003/EK rendelet¹⁹ 15. cikk (1) bekezdése alapján a tagállamok bíróságai az

¹⁷ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének tájékoztatója a Tptv. 78/A. és 78/B. §-a szerinti engedékenységi szabályok alkalmazásáról, elérhető:

http://www.gvh.hu/data/cms1000077/Eng_tajekoztato_m%C3%B3dos%C3%ADtott_20130711.pdf.

¹⁸ http://www.gvh.hu/data/cms1000083/Eng_%C5%B1rlap_m%C3%B3dos%C3%ADtott_20130711.pdf.

¹⁹ A Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet, HL L 1., 2003.1.4., 1.

uniós versenyjog alkalmazására vonatkozó eljárásban felkérhetik az EB-t, hogy a birtokában lévő információt átadja. Az együttműködési iránymutatás²⁰ 23. pontja rögzíti, hogy az EB az 1/2003/EK rendelet 15. cikk (1) bekezdése szerinti megkereséseket a szakmai titoktartási kötelezettségét figyelembe véve teljesíti. Az EB-t az 1/2003/EK rendelet 28. cikk (1) bekezdése alapján szakmai titoktartási kötelezettség terheli, mely alapján a vizsgálata során gyűjtött információkat csak arra a célra használhatja fel, amelyre azokat beszerezte. A szakmai titoktartási kötelezettség elsősorban az üzleti titkokra és egyéb bizalmas információkra terjed ki. Ezentúl az együttműködési iránymutatás 26. pontja kifejezetten rögzíti, hogy az EB nem továbbítja az engedékenységi kérelmet a kérelmező hozzájárulása nélkül, arra tekintettel, hogy az EB megtagadhatja az információ átadását, ha az veszélyeztetné az EB feladatainak ellátását.

Az EB birtokában lévő iratokhoz való hozzáférés szabályait két csoportra lehet osztani:

- általános (átláthatósági) szabályok; illetve
- különös (versenyjogi) szabályok.

2.1.1. Általános (átláthatósági) szabályok

Az iratokhoz való hozzáférésre vonatkozó uniós jogosultság alapját az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdés első albekezdése képezi, miszerint *„bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni az e bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint.”*

Az iratokhoz való hozzáférési jog részletes szabályait, ideértve annak közérdeken vagy magánérdeken alapuló korlátozásait rendelet szabályozza.

Az Átláthatósági Rendelet 4. cikk (2) bekezdése alapján az EB megtagadja az iratokhoz való hozzáférést, ha a hozzáférés hátrányosan befolyásolná

- természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekeinek védelmét (első albekezdés); vagy
- ellenőrzések és vizsgálatok céljának védelmét (harmadik albekezdés).

Az Átláthatósági Rendelet 4. cikk (3) bekezdése alapján az EB megtagadja a hozzáférést az olyan ügyre vonatkozó iratokhoz, melyről még nem hozott határozatot, ha a hozzáférés súlyosan veszélyeztetné az EB döntéshozatali eljárását. Az EB a fenti esetekben sem tagadhatja meg a hozzáférést, ha ahhoz nyomós közérdek fűződik. Az Átláthatósági Rendelet 2. cikk (3) bekezdése alapján az iratokhoz való hozzáférés joga kiterjed minden az EB birtokában lévő dokumentumra, függetlenül attól, hogy azt az EB készítette vagy az EB-hez benyújtották. Az Átláthatósági Rendelet versenyjogi ügyekben való alkalmazhatóságát a Törvényszék a *Technische Glaswerke Ilmenau*-ügyben hozott ítéletében²¹ rögzítette.

2.1.2. Különös (versenyjogi) szabályok

A különös (versenyjogi) szabályokat

- az 1/2003/EK rendelet;
- a végrehajtási rendelet;²² illetve

²⁰ Commission Notice on the co-operation between the Commission and the courts of the EU Member States in the application of Articles 81 and 82. EC, HL C 101., 2004.4.27., 54.

²¹ T-237/02. sz. *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH* kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet, EBHT 2006., II-5131.

²² A Bizottság által az EK-Szerződés 81. és 82. cikke alapján folytatott eljárásokról szóló 2004. április 7-i 773/2004/EK bizottsági rendelet, HL L 123., 2004.4.27., 18.

- az iratbetekintési közlemény²³ tartalmazza.

Az 1/2003/EK rendelet 27. cikk (2) bekezdése alapján az érintett felek a védekezéshez való joguk gyakorlása érdekében tekinthetnek be az EB irataiba, ugyanakkor az érintett felek betekintési joga sem terjed ki a bizalmas jellegű információkra és az EB vagy a tagállami versenyhatóságok belső dokumentumaira, így különösen a versenyhatóságok közötti levelezésre.

A végrehajtási rendelet 15. cikk (4) bekezdése rögzíti az iratbetekintés keretében szerzett információk felhasználását: az eljárás alá vont vállalkozások (azon felek, akikhez az EB kifogásközlést intézett) az iratbetekintés során szerzett iratokat kizárólag az uniós versenyjog alkalmazása céljából folytatott bírósági vagy közigazgatási eljárások céljára használhatja fel.

Az iratbetekintési közlemény 2. pontja is rögzíti, hogy a közlemény szerinti iratbetekintést, mely kizárólag az eljárás alá vont vállalkozások (amelyekhez az EB kifogásközlést intézett), a panaszosok és az egyéb érintett felek (összefonódásban résztvevő felek, kivéve a kérelmezőt) iratbetekintését jelenti, meg kell különböztetni az Átláthatósági Rendelet szerinti hozzáféréstől.

2.2. Magyar iratbetekintési szabályok

A magyar iratbetekintési szabályokat két csoportba lehet osztani:

- a vállalkozás birtokában lévő iratokhoz való hozzáférés tekintetében a polgári peres szabályok irányadók;
- a versenyhatóság birtokában lévő iratokhoz való hozzáférés tekintetében – a polgári peres szabályokon túl – az általános közigazgatási hatósági eljárási szabályok és a versenyjogi szabályok irányadók.

2.2.1. Vállalkozás birtokában lévő iratokhoz hozzáférés

A Pp.²⁴ a vállalkozás birtokában lévő iratokhoz való hozzáférést csak korlátozott mértékben teszi lehetővé. A Pp. 190. § (2) bekezdése szerint *„a bíróság a bizonyító fél kérelmére az ellenfelet kötelezheti a birtokában levő olyan okirat bemutatására, amelyet a polgári jog szabályai szerint egyébként is köteles kiadni vagy bemutatni. Ilyen kötelezettség az ellenfelet különösen akkor terheli, ha az okiratot a bizonyító fél érdekében állították ki, vagy az reá vonatkozó jogviszonyt tanúsít, vagy ilyen jogviszonnyal kapcsolatos tárgyalásra vonatkozik.”*

2.2.2. Versenyhatóság birtokában lévő iratokhoz hozzáférés

A versenyhatóság birtokában lévő iratok tekintetében az általános közigazgatási szabályok elsősorban a közigazgatási hatósági eljárás ügyfeleinek biztosítanak iratbetekintési jogot. Ugyanakkor a Ket.²⁵ 68. § (3) bekezdése szerint *„harmadik személy akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges, valamint ha a védett adat megismerésének törvényi feltételei fennállnak.”*

²³ Bizottsági közlemény az EK Szerződés 81. és 82. cikke, az EGT-megállapodás 53., 54. és 57. cikke, valamint a 139/2004/EK tanácsi rendelet alapján folytatott eljárásokban a Bizottság aktájába való betekintés szabályairól, HL C 325., 2005.12.22., 7.

²⁴ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény.

²⁵ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

Védett adatnak minősül a Ket. 17. § (1) bekezdése alapján minden törvény által védett titok, így az üzleti titok is. A Ket. 69. § (1) bekezdés d) pontja alapján a védett adatot tartalmazó iratokba akkor nem lehet betekinteni, ha a védett adat megismerésének hiánya nem akadályozza az iratbetekintésre jogosult személyt törvényben biztosított jogai gyakorlásában.

A versenyhatóság birtokában lévő iratok tekintetében a Tptv. 55. §-a kizárólag az ügyfelek, illetve az ügyész (nyomozó hatóság) és a szakértő iratbetekintési jogáról rendelkezik.

Amennyiben az adott személy nem jogosult a versenyhatóság birtokában lévő iratokhoz való hozzáférésre, a polgári peres szabályok szerint kérheti a bíróságtól az irat beszerzése iránti intézkedést. A Pp. 192. § (1) bekezdése szerint *„bíróságnál, más hatóságnál, közjegyzőnél vagy valamely szervezetnél lévő irat beszerzése iránt a fél kérelmére a bíróság intézkedik, ha az irat kiadását a fél közvetlenül nem kérheti.”*

A Pp. 192. § (3) bekezdése alapján amennyiben a beszerezni kért irat üzleti titkot tartalmaz, a bíróság megkeresi a titokgazdát a megismerés engedélyezése céljából. Ha a titokgazda határidőn belül úgy nyilatkozik, hogy az üzleti titok megismeréséhez nem járul hozzá, az okirat ezen része bizonyítékként nem használható fel.

3. Jogesetek a versenyjogi iratokhoz való hozzáférés köréből

A közelmúltban több olyan ügyben is hozott ítéletet az EUB és a Törvényszék, melyek a versenyjogi vizsgálat irataihoz és az engedékenységi kérelemhez való hozzáférés terjedelmére vonatkoztak. A jogeseteket aszerint lehet két csoportba osztani, hogy a) az EB birtokában lévő iratokhoz való hozzáférésre vonatkoznak (az Átláthatósági Rendelet értelmezése) vagy b) a tagállami versenyhatóság birtokában lévő iratokhoz való hozzáférésre vonatkoznak.

3.1. Tagállami versenyjoggal kapcsolatos gyakorlat

A közelmúltban két olyan ügyben²⁶ hozott ítéletet az EUB előzetes döntéshozatal keretében, mely a tagállami versenyjog alkalmazása során az iratbetekintésre vonatkozó szabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozott.

3.1.1. Pfeiderer-ügy

(a) Tények

A német versenyhatóság (*Bundeskartellamt*) összesen 62 millió euró összegű bírságot szabott ki három vállalkozásra és öt természetes személyre. Határozatát részben a német engedékenységi politika (*Bonusregelung*)²⁷ keretében benyújtott iratokra alapozta. A német versenyhatóság uniós versenyjogot alkalmazott.²⁸ A *Pfleiderer AG* – egy Németországban bejegyzett társaság, amely az eljárás alá vont vállalkozások közvetlen ügyfele volt – a német versenyhatóság határozatát követően bejelentette, hogy kártérítési pert kíván indítani az érintett vállalkozások ellen.

²⁶ C-360/09. sz. *Pfleiderer* ügyben 2011. június 14-én hozott ítélet, EBHT 2011., I-5161., illetve C-536/11. sz. *Bundeswettbewerbshörde kontra Donau Chemie* ügyben 2013. június 6-án született ítélet, EBHT-ban még nem tették közzé.

²⁷ *Bekanntmachung Nr. 9/2006 des Bundeskartellamtes vom 7. März 2006 über den Erlass und die Reduktion von Geldbußen in Kartellsachen – Bonusregelung* (Bundesanzeiger 2006, S. 1667)

²⁸ *Pressemeldung des Bundeskartellamtes vom 05.02.2008* – Bundeskartellamt verhängt Geldbußen gegen Dekorpapierhersteller

(b) Pertörténet

Annak érdekében, hogy kártérítési keresetét előkészítse, a Pfleiderer kérelmet nyújtott be a német versenyhatósághoz, melyben indítványozta az ügy irataihoz való teljeskörű hozzáférés engedélyezését. A német versenyhatóság megküldte a Pfleiderer részére a bírságot kiszabó határozat anonimizált változatát és a helyszíni vizsgálat során beszerzett bizonyékok listáját. A Pfleiderer ezt követően ismételt teljeskörű hozzáférés iránti kérelmet terjesztett elő (beleértve az engedékenységi kérelmek keretében az érintett vállalkozások által önként a német versenyhatóság rendelkezésre bocsátott dokumentumokat).

A német versenyhatóság a Pfleiderer ismételt kérelmét részben elutasította: nem engedélyezte hozzáférést (i) az üzleti titkokat; (ii) a belső dokumentumokat (német versenyhatóság belső feljegyzései, illetve az EVH keretében folytatott levelezés); és (iii) az engedékenységi kérelem folytán rendelkezésre bocsátott információkat tartalmazó iratokhoz, továbbá (iv) a helyszíni vizsgálat során lefoglalt bizonyítékokhoz. A Pfleiderer ezt követően keresetet terjesztett elő a bonni városi bíróság (*Amtsgericht Bonn*) előtt a német versenyhatóság részbeni elutasító határozatának bírósági felülvizsgálata iránt.

A bonni városi bíróság részben helyt adott a Pfleiderer keresetének: kötelezte a német versenyhatóságot, hogy engedélyezze az engedékenységi kérelmek keretében az érintett vállalkozások által önként a német versenyhatóság rendelkezésre bocsátott dokumentumokhoz, való hozzáférést, annak ügyvédje útján,²⁹ ugyanakkor elutasította a kereset azon részét, mely üzleti titkokat és belső dokumentumokat tartalmazó iratokhoz való hozzáférésre vonatkozott, mivel azok nem szükségesek a kártérítési iránti kereset alátámasztáshoz.

Azt követően, hogy egy eljárási hiba miatt visszavonta részben helyt adó határozatát, a bonni városi bíróság úgy ítélte meg, hogy a hozzáférés engedélyezésére kötelező határozat hátrányosan érintené az uniós versenyjog hatékony érvényesülését, így az alábbi kérdést terjesztette az EUB elé előzetes döntéshozatal céljából: „*úgy kell-e értelmezni a közösségi jog versenyjogi rendelkezéseit – különösen az 1/2003 rendelet 11. és 12. cikkét, valamint az EK 3. cikk (1) bekezdésének g) pontjával összefüggésben értelmezett EK 10. cikk második bekezdését –, hogy valamely kartell károsultjainak polgári jogi igények érvényesítése céljából nem biztosítható az azon engedékenységi kérelmekhez, illetve az engedékenységi kérelmet előterjesztők által az engedékenységi kérelmekkel összefüggésben önként átadott azon információkhoz és dokumentumokhoz való hozzáférés, amelyek valamely nemzeti engedékenységi program alapján bírság kiszabására irányuló – az EK 81. cikk végrehajtására (is) szolgáló – eljárás keretében kerültek a tagállami versenyhatóság birtokába?*”

(c) A felek álláspontja

A Pfleiderer az eljárás során előadta, hogy álláspontja szerint az előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdést az EUB-nak el kellene utasítania azon az alapon, hogy az alapeljárást kizárólag tagállami jog (a német büntetőeljárásrend) szabályozza, illetve a német engedékenységi közlemény jogi jellegénél fogva alárendelt a büntetőeljárási szabályoknak és

²⁹ Figyelembe véve, hogy a német versenytörvény (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) szabálysértésként határozza meg az uniós és német versenyjog megsértését és a német szabálysértési törvény (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*) a büntetőeljárás szabályait rendeli alkalmazni, a bonni városi bíróság a német büntetőeljárásrend (*Strafprozessordnung*) rendelkezéseire támaszkodott. A német büntetőeljárásrend 406c. §-a lehetővé teszi a sértett képviselőjében eljáró ügyvéd számára, hogy betekintszen az ügy irataiba, amennyiben a sértett az ehhez fűződő jogos érdekét igazolja és az iratbetekintés másik nyomozást nem veszélyeztet.

azokat nem módosíthatja.³⁰ A Pfleiderer arra is rámutatott, hogy a (i) tagállami engedékenységi politikák nem harmonizáltak; (ii) az engedékenységi politikát érintő uniós jog nem kellően pontos; illetve (iii) a többi lehetséges értelmezési eszköz, mint például az EVH engedékenységi minta szabályozása nemcsak hogy pontatlan, de nem is rendelkezik a szükséges jogi kötőerővel.³¹

A német versenyhatóság által elmarasztalt vállalkozások előadták, hogy a kártérítési keresetek sikere a versenyjog közjogi érvényesítésének hatékonyságától függ, és figyelembe véve, hogy az 1/2003/EK rendelet 16. cikk (1) bekezdése alapján a tagállami bíróságok nem térhetnek el az adott jogsértés megállapítása tekintetében, a károsultak további előnyben részesítése az iratokhoz való hozzáférés biztosítása útján nem szükséges.³²

(d) A főtanácsnoki indítvány

A főtanácsnok véleménye szerint az EUB-nek az engedékenységi politika hatékonyságához fűződő érdeket és a magánszemélyek teljes kártérítési igényéhez való jogát kell egymással szemben mérlegelnie.³³

A főtanácsnok hangsúlyozta, hogy az iratokhoz való hozzáférés indokoltsága szempontjából meg kell különböztetni azokat az eseteket, amikor a versenyhatóság vizsgálata még folyamatban van és azokat, amikor a vizsgálat már lezáródott.³⁴ A főtanácsnok szerint a hozzáférés indokoltsága szempontjából az a körülmény is jelentőséggel bír, hogy a társasági nyilatkozathoz kívánnak hozzáférni vagy az engedékenységi kérelem keretében rendelkezésre bocsátott, már előzőleg meglévő iratokhoz.³⁵

A fenti körülmények mérlegelését követően, a főtanácsnok arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy a társasági nyilatkozat nem tehető hozzáférhetővé a károsultak számára, míg az engedékenységi kérelem keretében rendelkezésre bocsátott létező iratokhoz való hozzáférés nem tagadható meg, amennyiben az szükséges a jogsértés, a kár bekövetkezése vagy az okozati összefüggés bizonyítása érdekében a polgári perben.³⁶

(e) Az EUB döntése

Az EUB alapvetően két gondolatra alapozta döntését: (i) tagállami versenyhatóságok számára kötőerővel rendelkező uniós szintű rendelkezés hiányára; illetve (ii) az uniós versenyjog hatékony érvényesítésének követelményére.

Az EUB először megállapította, hogy az uniós versenyjog nem szabályozza az adott kérdést, míg az EVH közlemény,³⁷ az uniós engedékenységi közlemény és az EVH engedékenységi minta szabályozása nem rendelkezik jogi kötőerővel a tagállami versenyhatóságok számára. Erre tekintettel az EUB álláspontja szerint a tagállamok kötelessége az adott kérdést rendező szabályozás megalkotása és alkalmazása.³⁸

Ezt követően az EUB előbb megállapította, hogy a tagállami bíróságoknak kell esetről esetre mérlegelniük az adott ügy összes körülményére tekintettel, hogy az uniós versenyjog

³⁰ Ld. C-360/09. sz. *Pfleiderer* ügyben 2010. szeptember 14-i tárgyalásra készített jelentés, 34. pontját

³¹ Ld. Ján Mazák főtanácsnoknak a C-360/09. sz. *Pfleiderer* ügyben 2010. december 16-án ismertetett indítványa, 15. pontját

³² Ld. C-360/09. sz. ügyben tárgyalásra készített jelentés 41. pontját

³³ Ld. Mazák főtanácsnok indítványának 2. pontja.

³⁴ Uo. 20. pont.

³⁵ Uo. 43. pont.

³⁶ Mazák főtanácsnok indítványának 48. pontja.

³⁷ *Commission Notice on Cooperation within the Network of Competition Authorities*, HL C 101., 2004. 4. 27., 43.

³⁸ C-360/09. sz. ügyben hozott ítélet 20-23. pontjai.

hatékony érvényesülését melyik érdek – az engedékenységi politika hatékonyságához fűződő érdek vagy a teljes kártérítéshez fűződő érdek – szolgálja jobban. E mérlegelés során a tagállami bíróságoknak a kártérítés szempontjából figyelemmel kell lenniük az egyenértékűség és hatékonyság elveire, így biztosítaniuk kell, hogy az uniós versenyjog megsértésére alapozott kártérítés érdekében igényelt hozzáférés feltételei ne legyenek kedvezőtlenebbek mint a hasonló jellegű nemzeti jogon alapuló igényekre irányadó feltételek, illetve a hozzáférés feltételei nem lehetnek olyanok, hogy a gyakorlatban lehetetlenné tegyék vagy rendkívül megnehezítsék a kártérítéshez jutást. A tagállami bíróságoknak az engedékenységi politika szempontjából figyelemmel kell lenniük az iratokhoz való hozzáférést igazoló érdekekre, illetve a rendelkezésre bocsátott információk védettségére.³⁹

A fentiekre tekintettel az EUB az előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdéssel kapcsolatban az alábbiak szerint határozott:

„a kartellekre vonatkozó uniós jogi rendelkezéseket, és különösen az EUMSZ 101. cikkben és EUMSZ 102. cikkben meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendeletet úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes, hogy valamely uniós versenyjogi jogsértés károsultja, aki egyben kártérítési igényt érvényesíteni szándékozó személy hozzáférhessen az ilyen jogsértésben részt vevővel kapcsolatosan valamely nemzeti engedékenységi program keretében átadott dokumentumokhoz. Mindazonáltal a tagállamok nemzeti bíróságainak feladata, hogy nemzeti joguk alapján meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek értelmében – az uniós jog által védett érdekek közötti mérlegelés révén – ezt a hozzáférést engedélyezni kell vagy el kell utasítani.”

Az EUB ítéletére tekintettel a bonni városi bíróság elutasította a Pfeiderer keresetét.⁴⁰ A bonni városi bíróság végzésében három érvre támaszkodott: (i) a német versenyhatóság egyéb irataihoz a Pfeiderer hozzáférést kapott; (ii) a német versenyhatóság döntése jogi kötőerővel bír a kártérítési perben eljáró bíróságra nézve; illetve (iii) a kártérítési perben eljáró bírónak lehetősége van a német polgári perrendtartás (Zivilprozessordnung) 287. § (2) bekezdése alapján becslés útján megállapítani a kár mértékét.

3.1.2. Donau Chemie-ügy

(a) Tények

A bécsi tartományi fellebbviteli bíróság (*Oberlandesgericht Wien*) mint kartellbíróság az osztrák versenyhatóság (*Bundeswettbewerbsbehörde*) kérelmére összesen 1,5 millió euró összegű bírságot szabott ki négy vállalkozásra. Határozatát részben az osztrák engedékenységi politika (*Kronzeugenregelung*)⁴¹ keretében benyújtott iratokra alapozta. A kartellbíróság uniós versenyjogot alkalmazott.⁴²

(b) Pertörténet

³⁹ Uo. 30-31. pontok.

⁴⁰ *Amtsgericht Bonn, Beschluss vom 18.01.2012, 51 Gs 53/09.*

⁴¹ *Handbuch der Bundeswettbewerbsbehörde zur Anwendung des § 11 Abs 3 bis 6 WettbG (Kronzeugenregelung)*, elérhető: <http://www.bwb.gv.at/SiteCollectionDocuments/Leniency%20Handbuch%20BWB%2003%2013.pdf>.

⁴² *BWB/K-159 Druckchemikalien KG*, <http://www.bwb.gv.at/KartelleUndMarktmachtmissbrauch/Entscheidungen/Seiten/BWBK-159DruckchemikalienKG.aspx>.

A *Verband Druck & Medientechnik* (VDMT) – egy Ausztriában bejegyzett egyesület, amelynek tagjai az eljárás alá vont vállalkozások közvetlen ügyfelei – kérelmet nyújtott be a kartellbírósnál, melyben indítványozta az ügy irataihoz való teljeskörű hozzáférés engedélyezését az osztrák polgári eljárásrend (*Zivilprozessordnung*) általános iratbetekintési szabályai alapján. E szabályok szerint az iratbetekintés akkor lehetséges, ha harmadik fél valószínűsíti jogos érdekét és az iratbetekintés nem ütközik nyomós magán- vagy közérdekbe. Az iratbetekintés céljaként a VDMT azt jelölte meg, hogy a VDMT tagjai fel tudják mérni az eljárás alá vont vállalkozások által okozott károk természetét és mértékét egy esetleges kártérítési kereset célszerűségének mérlegeléséhez.

Az osztrák versenytörvény (*Kartellgesetz*) az ügy irataihoz való hozzáférést harmadik felek számára a peres felek hozzájárulásától teszi függővé. Az eljárás alá vont vállalkozások hozzájárulásukat megtagadták, míg az osztrák versenyhatóság a kartellbíróság határozatához való hozzáféréshez járult hozzá.

A kartellbíróság úgy ítélte meg, hogy az osztrák versenytörvény iratbetekintési szabálya ellentétben állhat az uniós joggal, mivel nem teszi lehetővé a Pfleiderer ügyben hozott ítélet által meghatározott uniós jog által védett érdekek mérlegelését, így az alábbi kérdéseket terjesztette az EUB elé előzetes döntéshozatal céljából:

„1. Ellentétes-e az uniós szabályozással, különösen a Bíróság [a fent hivatkozott Pfleiderer-ügyben hozott] ítéletére tekintettel, azon nemzeti kartelljogi rendelkezés, amely a kartellbíróság (Kartellgericht) rendelkezésére álló iratokba való, az eljárásban részt nem vevő harmadik személy által történő betekintést, a kartell résztvevőivel szembeni kártérítés iránti kereset előkészítése céljából, [a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehatásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelettel (HL 2003. 1. o.) összefüggésben értelmezett [EUMSZ] 101. cikk vagy [EUMSZ] 102. cikk alkalmazására vonatkozó eljárásban (is), csak az eljárásban részt vevő valamennyi fél hozzájárulásától függően engedélyezi, és nem teszi lehetővé a bíróság számára, hogy az iratokba való betekintés engedélyezésére vagy elutasítására vonatkozó feltételeket az uniós jog által védett érdekek esetről esetre történő mérlegelésével állapítsa meg?

Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

2. Ellentétes-e az uniós szabályozással az ilyen nemzeti rendelkezés akkor, ha ugyan tisztán nemzeti kartelleljárásra is vonatkozik, és az engedékenység iránti kérelmet benyújtó által rendelkezésre bocsátott dokumentumok tekintetében sem ír elő különleges szabályozást, ám az egyéb eljárástípusokban, különösen a peres és nemperes polgári, valamint büntetőeljárásra vonatkozó hasonló nemzeti rendelkezések a bírósági iratokba való betekintést a felek hozzájárulása nélkül, azzal a feltétellel teszik az eljárásban részt nem vevő harmadik személy részére lehetővé, hogy az valószínűsítse az iratokba való betekintéshez fűződő jogos érdekét, és a betekintés az adott esetben ne sértsen nyomós magán- vagy közérdeket?”

(c) *A felek álláspontja*

A VDMT az eljárás során előadta, hogy nem összeegyeztethető az uniós joggal az a nemzeti szabályozás, mely kivétel nélkül az összes peres fél hozzájárulásától teszi függővé az iratokhoz való hozzáférést és nem teszi lehetővé az érdekek mérlegelését.⁴³

Az osztrák versenyhatóság álláspontja szerint a vitatott nemzeti szabályozás összeegyeztethető az uniós joggal, ha azt a hatékonyság elvére tekintettel fogadta el a

⁴³ Ld. C-536/11. sz. *Donau Chemie*-ügyben 2012. október 4-i tárgyalásra készített jelentés, 14. pontját

jogalkotó és a kártérítési keresetek lehetőségét ne tegye lehetetlenné vagy nehezítse szükségtelen mértékben.⁴⁴

A kartellbíróóság által elmarasztalt vállalkozások előadták, hogy a vitatott nemzeti szabályozás összeegyeztethető az uniós joggal, mivel kötőerővel rendelkező uniós szabályozás hiányában a tagállami jogalkotó feladata az uniós jog által védett érdekek mérlegelése alapján meghatározni, hogy az iratokhoz való hozzáférés mely feltételek mellett lehetséges, illetve az egyenértékűség elve nem követeli meg a tagállami jogalkotótól, hogy a tagállami jogban létező kedvezőbb iratbetekintési feltételeket minden jogterületre kiterjessze.⁴⁵

(d) A főtanácsnoki indítvány

A második kérdés tekintetében a főtanácsnok egyetértett az elmarasztalt vállalkozásokkal abból a szempontból, hogy az egyenértékűség elve csak azt követeli meg, hogy a nemzeti szabály különbségtétel nélkül vonatkozzon az uniós jog és a tagállami jog megsértésén alapuló keresetekre, így a legkedvezőbb tagállami szabályok kiterjesztését valamennyi keresetre nem követeli meg.⁴⁶

Az első kérdés tekintetében a főtanácsnok azon az állásponton volt, hogy az iratokhoz való hozzáférés abszolút tilalma a peres felek hozzájárulása hiányában aránytalanul korlátozza az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke által biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogot, különös arra tekintettel, hogy a kartellbíróóság ítéletei sem hozzáférhetők.⁴⁷

A főtanácsnok véleménye szerint a Pfleiderer-ügyben hozott ítélet által meghatározott követelmény az uniós jog által védett érdekek esetről esetre történő mérlegelését illetően az adott ügyre is irányadó. A tagállami jogalkotó meghatározhatja a mérlegelés szempontjait, ugyanakkor a mérlegelést magát csak kivételes esetekben, így például az engedékenységi iratok tekintetében, zárhatja ki a tagállami jogalkotó.⁴⁸ A mérlegelés szempontjai körében a főtanácsnok kiemelte a bizonyítékok összegyűjtésének és a károk számszerűsítésének tagállami jogban rendelkezésre álló alternatív módjait.⁴⁹

A fentiekre tekintettel a főtanácsnok arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy az általános iratbetekintési szabályok összeegyeztethetők az uniós joggal, míg a versenyjogi iratbetekintési szabályok nem összeegyeztethetők az uniós joggal [EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében biztosított hatékony jogvédelem elvével], kivéve, ha a bizonyítékok összegyűjtésének és a kár meghatározásának alternatív módjait lehetővé tevő tagállami szabályok hatékony jogvédelmet biztosítanak.⁵⁰

(e) Az EUB döntése

Az EUB megismételte a Pfleiderer ügyben hozott ítélet által meghatározott követelményt a tagállami bíróságok mérlegelését illetően. E követelmény alátámasztására az EUB rögzítette, hogy mind az iratokhoz való hozzáférést teljes mértékben megtiltó, mind az általános hozzáférést biztosító merev szabály alkalmas arra, hogy veszélyeztesse az uniós versenyjog hatékony alkalmazását. Az abszolút tilalom következtében a versenyjogi jogsértés

⁴⁴ Uo. 16. pont.

⁴⁵ Uo. 15. és 18. pontok.

⁴⁶ Ld. Niilo Jääskinen főtanácsnoknak a C-536/11. sz. *Donau Chemie* ügyben 2013. február 7-én ismertetett indítványa, 32. pontját.

⁴⁷ Ld. Jääskinen főtanácsnok indítványának 65. pontja.

⁴⁸ Uo. 66. pont.

⁴⁹ Uo. 68. pont.

⁵⁰ Uo. 71. pont.

károsultjainak kártérítéshez való joga nem érvényesülne hatékonyan abban az esetben, ha a szükséges bizonyítékokat kizárólag az ügy irataiból lehetséges beszerezni. Az általános hozzáférés ugyanakkor más uniós jog által védett jogokat (eljárás alá vont vállalkozások üzleti titkainak védelméhez való jog), illetve közérdeket (hatékony versenypolitika) sértene.⁵¹

Az EUB megállapította, hogy az érdekek mérlegelésének követelménye elsősorban a tagállami jogalkotóval szemben támasztott követelmény, illetve, hogy adott esetben a tagállami jogalkotó nem tett eleget ennek a követelménynek, mivel a tagállami bíróságoknak a peres felek hozzájárulása hiányában nem volt lehetőségük mérlegelni esetről esetre az uniós jog által védett érdekeket.⁵²

Ezt követően az EUB rögzítette az engedékenységi iratokkal kapcsolatos megfontolások sem vezethetnek az iratokhoz való hozzáférés szisztematikus megtagadásához, mivel a hozzáférés elutasítására kizárólag esetről esetre történő mérlegelés alapján van lehetőség.⁵³ A mérlegeléssel kapcsolatban az EUB rámutatott, hogy a tagállami bíróságoknak figyelembe kell venniük a kártérítési keresetek előkészítésének esetleges más lehetőségeit, illetve a hozzáférés valóban káros következményeit.⁵⁴ A káros következményekkel kapcsolatban az EUB kifejtette, hogy a hozzáférés elutasításának minden egyes irat tekintetében az érdek védelméhez kötődő kényszerítő okon kell alapulnia, a pusztán hivatkozás annak kockázatára, hogy a hozzáférés hátrányosan befolyásolná az engedékenységi politika hatékonyságát önmagában nem elegendő a hozzáférés megtagadásához.⁵⁵

A fentiekre tekintettel az EUB az előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett első kérdéssel kapcsolatban az alábbiak szerint határozott:

„Az uniós joggal – és különösen a tényleges érvényesülés elvével – ellentétes az a nemzeti jogi rendelkezés, amely az EUMSZ 101. cikk alkalmazására irányuló nemzeti eljárás aktáiban szereplő iratokba – beleértve az engedékenységi program keretében benyújtott iratokat – való, az ezen eljárásban részt nem vevő, a kartell valamely résztvevője ellen kártérítési keresetet indítani kívánó harmadik személy által történő betekintést az eljárásban részt vevő valamennyi fél hozzájárulásától függően engedélyezi, és nem teszi lehetővé a nemzeti bíróság számára, hogy a szóban forgó érdekeket mérlegelje.”

3.2. Uniós versenyjoggal kapcsolatos gyakorlat

A közelmúltban két olyan ügyben hozott ítéletet⁵⁶ a Törvényszék, mely az uniós versenyjog alkalmazása során az uniós iratbetekintésre vonatkozó szabályok versenyjogi ügyekben való alkalmazhatóságára vonatkozott.

3.2.1. CDC-ügy

(a) Tények

Az EB hét vállalkozásra szabott ki bírságot, összesen 388 millió euró összegben, mivel megállapította, hogy a vállalkozások az árakra és értékesített mennyiségekre vonatkozó

⁵¹ Ld. C-536/11. sz. ügyben hozott ítélet 32-33. pontjait

⁵² Uo. 35. és 37. pontok.

⁵³ Uo. 43. pont.

⁵⁴ Ld. C-536/11. sz. ügyben hozott ítélet 44-45. pontjai.

⁵⁵ Uo. 46-47. pontok.

⁵⁶ T-437/08. sz. *CDC Hydrogene Peroxide kontra Bizottság* ügyben 2011. december 15-én hozott ítélet, EBHT 2011., II-8251., illetve T-344/08. sz. *EnBW kontra Bizottság* ügyben 2012. május 22-én hozott ítélet, EBHT-ban még nem tették közzé.

információcsere, illetve az árakra és a termelési kapacitás csökkentésére vonatkozó megállapodások formájában megsértették az uniós versenyjogi rendelkezéseket.⁵⁷

A *CDC Hydrogen Peroxide SA* (CDC) egy Belgiumban bejegyzett részvénytársaság, mely keresetet nyújtott be az EB határozatának címzettei közül hat vállalkozással szemben a dortmundi tartományi bíróság (*Landgericht Dortmund*) előtt.⁵⁸ A CDC 32 cellulóz- és papíripari vállalkozás kártérítési követelését vásárolta meg, mely vállalkozások a kartellben részt vevő vállalkozások közvetlen üzletfelei voltak a kartell ideje alatt. A CDC HP a kártérítési követelések átruházásának ellenértékéeként vállalta, hogy a bíróság által megítélt kártérítési összeg 75%-át a károsultaknak kifizeti.⁵⁹

(b) Pertörténet

A CDC többször kérelmet nyújtott be az EB-hez, melyben kérelmezte az EB aktájának tartalomjegyzékéhez való hozzáférést. A CDC kérelmeiben az Átláthatósági Rendelet rendelkezéseire támaszkodott. Ezt a kérelmet az EB elutasította. Az EB határozataiban az Átláthatósági Rendelet 4. cikk (2) és (3) bekezdésére támaszkodott (a hozzáférés hátrányosan befolyásolná jogi személyek kereskedelmi érdekeinek és vizsgálatok céljának a védelmét, illetve súlyosan veszélyeztetné az EB döntéshozatali eljárását). A CDC keresettel támadta a Törvényszék előtt az EB utolsó elutasító határozatát.

(c) A felek álláspontja

A kereset megengedhetősége körében az EB hivatkozott arra, hogy a CDC a tartalomjegyzéket időközben megszerezte közvetlenül az engedékenységi kérelmet benyújtó vállalkozástól, ugyanakkor ezt mind a CDC, mind a beavatkozóként a Törvényszék előtt fellépő, engedékenységi kérelmet benyújtó vállalkozás cáfolta.⁶⁰

Az ügy érdemét tekintve, a CDC hivatkozott az Átláthatósági Rendelet alapelveinek, illetve 4. cikkének megsértésére, továbbá az uniós versenyjog megsértése esetén járó kártérítéshez való jog elvének megsértésére. Az Átláthatósági Rendelet 4. cikk (2) bekezdés első albekezdésével (kereskedelmi érdekek védelme) kapcsolatban a CDC egyrészt arra hivatkozott, hogy a tartalomjegyzék nem képezi üzleti titok tárgyát, másrészt arra, hogy az EB a károsultak és a jogsértő vállalkozások kereskedelmi érdekeit tévesen mérlegelte.⁶¹ Az Átláthatósági Rendelet 4. cikk (2) bekezdés harmadik albekezdésével (vizsgálatok céljának védelme) kapcsolatban a CDC egyrészt arra hivatkozott, hogy az EB vizsgálati eljárása már lezáródott és az ügydöntő határozatot támadó keresetek korlátozott jellegére tekintettel az eljárás újrakezdése nem várható, másrészt arra, hogy az EB vizsgálatait a tartalomjegyzék hozzáférhetővé tétele egyébként sem érinti.⁶²

Az EB a kereskedelmi érdekek védelmével kapcsolatban egyrészt arra hivatkozott, hogy a tartalomjegyzék olyan iratokat említ, melyek üzleti titokként bizalmasan kezelendők, másrészt arra, hogy az iratokhoz való hozzáférés által az engedékenységi kérelmet benyújtó vállalkozás kereskedelmi érdekei csorbulnak (a kártérítés szempontjából hátrányosabb helyzetbe kerülne).⁶³ Az EB a vizsgálatok céljának védelmével kapcsolatban egyrészt arra

⁵⁷ COMP/38.620. sz. ügy (Hydrogen Peroxide and Perborate), HL L 353., 2006.12.13., 54.

⁵⁸ 13 O 23/09 (Kart)

⁵⁹ Ld. Matussek, Karin: *Akzo, FMC Targeted in German Suit That Follows U.S. Class Action Principle*, Bloomberg 2010. december 16. <http://www.bloomberg.com/news/print/2010-12-15/akzo-fmc-targeted-in-german-suit-that-follows-u-s-class-action-principle.html>.

⁶⁰ Ld. T-437/08. sz. ügyben hozott ítélet 22. pontját.

⁶¹ Uo. 27-28. pontok.

⁶² Uo. 53-54. pontok.

⁶³ Uo. 30-31. pontok.

hivatkozott, hogy a vizsgálati eljárás még nem zárult le, mivel az ügydöntő határozat még nem jogerős (ügydöntő határozatot támadó keresetek), másrészt arra, hogy az engedékenységi kérelmet előterjesztő vállalkozás által benyújtott iratok hozzáférhetővé tétele veszélyeztetné az uniós versenyjog érvényesítését.⁶⁴

(d) A Törvényszék döntése

A Törvényszék a kereskedelmi érdekek védelmével kapcsolatban elutasította mind az EB azon érvelését, mely szerint a hozzáférés megtagadása indokolt a tartalomjegyzék által említett iratok védettségére tekintettel, mind a CDC azon érvelését, mely szerint a tartalomjegyzék nem tartalmaz üzleti titkot.⁶⁵ A Törvényszék álláspontja szerint a tartalomjegyzék hozzáférhetővé tétele önmagában nem érinti a kartellben részt vevő vállalkozások kereskedelmi érdekeit, illetve az uniós versenyjog megsértése esetén járó kártérítéshez való jog elvére tekintettel a kartellben részt vevő vállalkozások ilyen kártérítési kereset elkerüléséhez fűződő érdeke nem tekinthető védelemre érdemes kereskedelmi érdeknek.⁶⁶

A Törvényszék a vizsgálatok céljának védelmével kapcsolatban az EB azon érvelését, mely szerint a vizsgálati eljárás még nem zárult le, arra tekintettel utasította el, hogy

- maga a szóban forgó jogintézmény tekinti lezártnak a vizsgálati eljárást az ügydöntő határozattal;
- az iratokhoz való hozzáférés nem tehető függővé olyan bizonytalan eseményektől mint a Törvényszék döntése az EB ügydöntő határozatáról; illetve
- jelen esetben az EB ügydöntő határozatát támadó kereset nem eredményezhette volna a vizsgálati eljárás újakezdését.⁶⁷

A Törvényszék az EB azon érvelését, mely szerint az engedékenységi kérelmet előterjesztő vállalkozás által benyújtott iratok hozzáférhetővé tétele veszélyeztetné az uniós versenyjog érvényesítését, arra tekintettel utasította el, hogy az Átláthatósági Rendelettel nem összeegyeztethető, hogy a vizsgálati tevékenységek céljának fogalmát általában az uniós versenyjog EB általi érvényesítésére kiterjesszék.⁶⁸

A fentiekre tekintettel a Törvényszék az EB hozzáférést elutasító határozatát megsemmisítette azon az alapon, hogy „a Bizottság nem bizonyította jogilag megkövetelt módon, hogy a tartalomjegyzék hozzáférhetővé tétele konkrétan és ténylegesen hátrányosan befolyásolná a kartellben részt vevő vállalkozások kereskedelmi érdekeit”, illetve „a vizsgálati tevékenységek céljának védelmét.”⁶⁹

3.2.2. EnBW-ügy

(a) Tények

Az EB tíz vállalkozásra szabott ki bírságot, összesen 750 millió euró összegben, mivel megállapította, hogy a vállalkozások együttműködtek és összehangolták ajánlataikat

⁶⁴ Uo. 55-56. pontok.

⁶⁵ Ld. T-437/08. sz. ügyben hozott ítélet 40. és 42. pontjait

⁶⁶ Uo. 47-48. pontok.

⁶⁷ Uo. 62., 64. és 68. pontok.

⁶⁸ Uo. 68. pont.

⁶⁹ Uo. 76. és 79. pontok.

versenyeztetési eljárásokban és egyébiránti és felosztották egymás között a piacokat, így megsértették az uniós versenyjogi rendelkezéseket.⁷⁰

Az *EnBW Energie Baden-Württemberg AG* (EnBW) egy Németországban bejegyzett társaság, mely úgy ítélte meg, hogy az eljárás alá vont vállalkozások jogsértése a saját beszerzéseit is érintette.

(b) Pertörténet

Az EnBW kérelmet nyújtott be az EB-hez, melyben kérelmezte az ügy irataihoz való teljeskörű hozzáférést az Átláthatósági Rendelet alapján. Az EB-vel folytatott egyeztetést követően az EnBW kizárta kérelméből az eljárás alá vont vállalkozások szerkezetére vonatkozó, a határozat címzettjeinek meghatározására irányuló és a kizárólag japán nyelvű dokumentumokat. Az EB az EnBW módosított kérelmét is elutasította. Az EB határozatában öt kategóriába osztotta az ügy iratait: (i) engedékenységi iratok; (ii) adatszolgáltatások; (iii) helyszíni vizsgálat során lefoglalt iratok; (iv) kifogásközlés és arra adott válaszok; illetve (v) belső dokumentumok. Az EB határozatában rögzítette, hogy az öt különböző kategóriába található valamennyi irat az Átláthatósági Rendelet 4. cikk (2) és (3) bekezdésének (a hozzáférés hátrányosan befolyásolná jogi személyek kereskedelmi érdekeinek és vizsgálatok céljának a védelmét, illetve súlyosan veszélyeztetné az EB döntéshozatali eljárását) hatálya alá tartozik. Az EnBW keresetet terjesztett elő a Törvényszék előtt az EB határozatának megsemmisítése iránt.

(c) A felek álláspontja

Az EnBW az Átláthatósági Rendelet 4. cikk (2) bekezdés első és harmadik albekezdésének, a 4. cikk (2) bekezdés utolsó félmondatának (nem lehet megtagadni a hozzáférést, ha ahhoz nyomós közérdek fűződik), illetve a 4. cikk (6) bekezdésének (az irat fenti kivételek által nem érintett részei is hozzáférhetővé tehetők) megsértésére hivatkozott.⁷¹

Az EnBW általánosságban kijelentette, hogy az EB határozatában nem hajtotta végre a különböző iratok egyedi és konkrét vizsgálatát, illetve az uniós versenyjogi szabályok (így különösen az 1/2003/EK rendelet, a végrehajtási rendelet és az iratbetekintési közlemény) nem teszik lehetővé a hozzáférés megtagadását, ha az Átláthatósági Rendelet megengedi a hozzáférést.⁷²

A vizsgálatok céljának védelmére tekintettel az EnBW előadta, hogy a hozzáférés sem a folyamatban lévő, sem a jövőbeli vizsgálatok céljának védelmét nem befolyásolná hátrányosan. Ezzel kapcsolatban az EnBW rámutatott arra, hogy az Átláthatósági Rendelet nem követeli meg a vizsgálatok jogerős lezárását, ugyanakkor az engedékenységi kérelmező az adott ügyben nem támadta meg a vizsgálatot lezáró határozatot, így az rá nézve jogerős.⁷³

A kereskedelmi érdekek védelmével kapcsolatban az EnBW arra hivatkozott, hogy az iratokban található információk korára tekintettel a hozzáférés nem veszélyeztetné az eljárás alá vont vállalkozások kereskedelmi érdekeit, továbbá arra, hogy jelen esetben az iratok bizalmas kezelése kizárólag a kártérítési keresetek elkerülését szolgálja, így az uniós jog nem részesítheti az ahhoz fűződő érdeket védelemben.⁷⁴

Az EB arra hivatkozott, hogy a hozzáférés hátrányosan befolyásolná az engedékenységi politikát, sértené az eljárás alá vont vállalkozások védelemhez való jogát, illetve sértené az

⁷⁰ COMP/38.899. sz. ügy (*Gas Insulator Switchgear*), HL C 5., 2008.1.10., 7.

⁷¹ Ld. T-344/08. sz. *EnBW* ügyben 2011. november 29-i tárgyalásra készített jelentés 22. pontját

⁷² Uo. 23-24. pontok.

⁷³ Uo. 29-31. pontok.

⁷⁴ Uo. 45-46. pontok.

1/2003/EK rendelet 28. cikk (1) bekezdését (a vizsgálat során gyűjtött információk felhasználási korlátozása) és 27. cikk (2) bekezdését (eljárás alá vont vállalkozások iratbetekintési joga).⁷⁵

Az EB álláspontja szerint az iratok kategóriánkénti vizsgálata megfelel az uniós jognak, különös tekintettel arra, hogy az eljárás alá vont vállalkozások iratbetekintésének biztosítása keretében már végrehajtotta az iratok megfelelő vizsgálatát.⁷⁶

A vizsgálatok céljának védelmére tekintettel az EB előadta, hogy az Átláthatósági Rendeletben meghatározott kivétel nem kizárólag az egyes konkrét eljárásokra vonatkozik, hanem általánosságban a vizsgálati tevékenységre, így akkor is irányadó a kivétel, ha a hozzáférés az egyes vizsgálati eszközök (különösen az engedékenységi politika) hatékonyságát befolyásolná hátrányosan.⁷⁷

A kereskedelmi érdekek védelmével kapcsolatban az EB arra hivatkozott, hogy az üzleti titkok védelméhez fűződő érdek sem az idő múlására, sem a jogsértésben való részvételre tekintettel nem veszti el védett jellegét.⁷⁸

(d) A Törvényszék döntése

A Törvényszék előzetesen azt vizsgálta, hogy mentesülhetett-e az EB az ügy iratainak konkrét és egyenkénti vizsgálata alól. A Törvényszék rögzítette, hogy az EB akkor tagadhatja meg a hozzáférést dokumentum kategóriák alapján, ha (i) egyértelmű, hogy a hozzáférést meg kell tagadni vagy meg kell adni; (ii) az egy kategóriába tartozó dokumentumok – a hozzáférés vizsgálata szempontjából – ugyanolyan típusú információt tartalmaznak; vagy (iii) a konkrét és egyenkénti vizsgálat rendkívül súlyos, az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív terhet jelentene.⁷⁹

A Törvényszék megállapította, hogy

- a hozzáférés megtagadása nem volt feltételezhető;
- az EB által használt kategóriák közül kizárólag a helyszíni vizsgálat során lefoglalt iratok rendelkeztek a hozzáférés vizsgálata szempontjából közös tulajdonságokkal; illetve
- az EB nem hivatkozott arra, hogy a konkrét és egyenkénti vizsgálat rendkívül súlyos adminisztratív terhet jelentene.⁸⁰

A Törvényszék a kereskedelmi érdekek védelmével kapcsolatban rámutatott arra, hogy a – jogi kötőerővel nem rendelkező – iratbetekintési közlemény 23. pontja szerint az 5 évnél régebbi információkról az EB feltételezi, hogy nem bizalmas jellegűek. Bár a kereskedelmi érdek és a bizalmasság két eltérő fogalom, a Törvényszék rögzítette, hogy az időmúlás a kereskedelmi érdekek védelmét is befolyásolja: az időmúlásra tekintettel üzletileg kevésbé érzékeny információk hozzáféréseinek megakadályozása iránti érdek inkább a kártérítési keresetek elkerülésére irányul, mely nem minősül védelemre méltó érdeknek.⁸¹

A Törvényszék a vizsgálatok céljának védelmével kapcsolatban megállapította, hogy

- a vizsgálati tevékenységet a végleges határozat elfogadásának időpontjában lezártnak kell tekinteni, amikor a vizsgálat célja megvalósul, függetlenül a határozat későbbi esetleges megsemmisítésének lehetőségétől;

⁷⁵ Uo. 27. pont.

⁷⁶ Ld. T-344/08. sz. ügyben tárgyalásra készített jelentés 28. és 49. pontjait

⁷⁷ Uo. 43. pont.

⁷⁸ Uo. 50-51. pontok.

⁷⁹ Uo. 45-47. pontok.

⁸⁰ Uo. 61., 92. és 104. pontok.

⁸¹ Uo. 147-148. pontok.

- az EB által javasolt értelmezés elfogadása a teljes versenyjogi tevékenységet kivonná az Átláthatósági Rendelet hatálya alól, ugyanakkor az Átláthatósági Rendelet nem teszi lehetővé az uniós versenypolitika egyéb uniós politikáktól eltérő kezelését.⁸²

A fentiekre tekintettel a Törvényszék úgy döntött, hogy megsemmisíti az EB ügy irataihoz való hozzáférést megtagadó határozatot.⁸³

4. Jogalkotási javaslatok

4.1. Irányelvtervezet

Az EB Zöld Könyvet⁸⁴ bocsátott ki a versenyjogi kártérítést illetően 2005-ben, mely a kártérítési perek elősegítésének lehetséges módszereit vázolta fel. A Zöld Könyv bizonyítékokhoz való hozzáféréssel foglalkozó 2.1 pont első bekezdése hangsúlyozza az iratokhoz való hozzáférés jelentőségét, miszerint *„antitröszt ügyekben a kártérítési intézkedések rendszerint a tények széles körének kivizsgálását teszik szükségessé. Az ilyen perekben különös nehézséget jelent, hogy a releváns bizonyítékokhoz való hozzáférés gyakran nehéz, és azok a versenyellenes magatartást elkövető fél birtokában vannak. A felperesek ilyen bizonyítékokhoz való hozzáférése a hatékony kártérítési keresetek kulcseleme.”*

A Zöld Könyv 2.1 pontjában a versenyhatóság birtokában lévő bizonyítékokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban megfogalmazott „B” kérdésre meghatározott válaszlehetőségek közül a 6. lehetőség kifejezetten említette, hogy az engedékenységi kérelmek kivételt képeznének.

Az EB 2008-ban fogadta el a *Fehér Könyvet*,⁸⁵ melyben a kártérítési perek elősegítésének ajánlott módszerei kerültek megfogalmazásra. A Fehér Könyv 2.2. pontja kifejezetten szigorú feltételeket követelt meg a bizonyítékokhoz való hozzáférést terén és kifejezetten rögzítette, hogy az engedékenységi kérelmek (társasági nyilatkozatok) részére megfelelő védelmet kell biztosítani.

A Fehér Könyv 2.9 pontja részletesebben kifejti az EB állásponjtát az engedékenységi iratok hozzáférhetőségéről, miszerint *„[...] a Bizottság azt javasolja, hogy ilyen védelemben részesítsék az EK-Szerződés 81. cikkének megsértésével kapcsolatban engedékenységet folytató valamennyi fél által tett valamennyi társasági nyilatkozatot. [...] a Bizottság további megfontolásra bocsátja annak lehetőségét, hogy korlátozzák az engedékenységre részesített fél polgári jogi felelősségét a közvetlen és közvetett szerződéses partnerei által benyújtott keresetekkel szemben.”*

A fenti jogpolitikai iratokat követően az EB 2013. június 11-én tette közzé javaslatát az Európai Parlament és a Tanács irányelvére a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról. Az Irányelv 6. cikke szerint *„a tagállamok biztosítják, hogy a vállalkozások nem kötelezhetők az engedékenységre vonatkozó társasági nyilatkozat (illetve vitarendezési beadvány) ismertetésére. [...] A tagállamok biztosítják, hogy a versenyhatóság*

⁸² Ld. T-437/08. sz. ügyben hozott ítélet 119., 125. és 129. pontjait.

⁸³ A Törvényszék ítélete ellen az EB 2012. július 31-én fellebbezést nyújtott be (C-365/12 P. sz. ügy Bizottság kontra EnBW).

⁸⁴ Zöld Könyv az EK antitröszt szabályainak megsértésére épülő kártérítési keresetekről, COM(2005) 672, 2005.12.19.

⁸⁵ Fehér Könyv az EK trösztellenes szabályainak megsértésén alapuló kártérítési keresetekről, COM(2008) 165, 2008.4.2.

által az eljárás során előállított információk csak a versenyhatósági eljárás lezárását követően ismertethetők.”

4.2. Tpv. novella

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a Gazdasági Versenyhivatal eljárásaival összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 2013. évi CCI. törvény 37. §-a módosítja 2014. július 1-jétől a Tpv. 55. §-át. A Tpv. új 55. §-a rögzíti harmadik személy iratokhoz való hozzáférését az eljárás jogerős befejezését követően, illetve azt megelőzően, ha igazolja, hogy az irat megismerése joga érvényesítéséhez vagy kötelezettsége teljesítéséhez szükséges. Az iratbetekintés megtagadható, ha az irat megismerhetővé tétele veszélyeztetné a GVH törvényes működési rendjét, feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, a tilalmazott magatartásokkal szembeni fellépés mint közérdek hatékony érvényesülését (így különösen az engedékenységek alkalmazását).

5. Zárógondolatok

A Pfleiderer-ügyben hozott ítélet a tagállami joggal kapcsolatban azt a követelményt határozta meg, hogy az iratokhoz való hozzáférés tekintetében a tagállami bíróságoknak kell mérlegelniük az uniós jog által védett érdekeket. A mérlegelés részleteit a Donau Chemie-ügyben hozott ítélet fejtette ki: a tagállami jogalkotó kötelezettsége, hogy az esetről esetre történő mérlegelést lehetővé tegye, míg a tagállami bíróságok kötelezettsége, hogy figyelembe vegye egyrészt a bizonyítékok beszerzésének egyéb lehetőségeit, másrészt a hozzáférés káros következményeit a vállalkozások üzleti titkainak védelmére, illetve a versenyjog hatékony közjogi érvényesítésére.

A CDC-ügyben hozott ítélet a kereskedelmi érdekek védelmével kapcsolatban az iratok egyedi és konkrét vizsgálatát hangsúlyozta, míg a vizsgálatok céljának védelmével kapcsolatban a vizsgálat céljának megvalósulását a végleges határozat meghozatalával. Az EnBW ügyben hozott ítélet részletesen foglalkozott azon esetekkel, amikor az EB-nek nem kell az iratok egyedi és konkrét vizsgálatát elvégeznie a hozzáférés megtagadása előtt, illetve rámutatott az üzleti titkok és a kereskedelmi érdekek közötti különbség lényegére.

Az irányelvtervezet a társasági nyilatkozatok teljes védelme mellett lehetőséget biztosít az egyéb iratokhoz való teljeskörű hozzáférésre az eljárás lezárultát követően. A Tpv. novella szabályozza a harmadik személyek hozzáférését, illetve – tág fogalmakat alkalmazva – annak korlátait.

A fenti jogesetekből levonható a következtetés, hogy mind az uniós, mind a tagállami iratbetekintési szabályoknak lehetővé kell tenniük az iratok egyedi és konkrét vizsgálatát és az érdekek esetről esetre történő mérlegelését. Az iratokhoz való hozzáférésre vonatkozó abszolút tilalom nem egyeztethető össze az uniós joggal, ennek ellenére az irányelvtervezet mérlegelés nélküli védeltséget biztosítana a társasági nyilatkozatnak. A Tpv. novella megfelel annak a követelménynek, hogy az iratokhoz való hozzáférés megítélésére esetről esetre történő mérlegelés alapján kerülhet sor, ugyanakkor a Tpv. novella által meghatározott kritériumok – uniós joggyakorlattal összeegyeztethető – tartalommal való kitöltése a GVH-ra és a magyar bíróságokra váró feladat.

KOMMENTEKÉRT VALÓ SZERKESZTŐI FELELŐSSÉG

*Horváth Zsolt**

Bevezetés

Az internet elterjedése jelentős változásokat hozott mind a média- és sajtószabályozás, mind pedig a személyiségi jogok védelmének gyakorlati kérdései kapcsán. Az elektronikus sajtó mellett olyan új jelenségek váltak a mindennapjaink részévé, mint például a fórumok, blogok, kommentek, web2, stb.

Az online felületek jelentősen megkönnyítették a nyilvánossághoz jutás lehetőségét, amellyel nem csak a megnyilvánulásoknak nyújtottak szélesebb teret, hanem az esetleges sérelmes megnyilatkozások miatti érdeksérelem is jelentősen nőtt.

Az internet teremtette nyilvánosságra és a megnyilatkozás lehetőségének demokratizálódására mindenképpen pozitív jelenséggént tekinthetünk. Az internetes kommentek és az internetes közösség nagy részére jellemző kritikai attitűd a bírált személyek részéről számos negatív hozadékkal is jár. A széles nyilvánosság és az azonnali, akár a leghevesebb érzelmek kiváltotta bejegyzések együttesen komoly céltáblává tehetnek szinte bárkit. A jelen írás a kommentekért való szerkesztői felelősség kérdését mutatja be. Az írás vállaltan nem tér ki a büntetőjogi felelősség kérdésére, illetve a kommentelő polgári jogi felelősségére sem.

1. Az új média- és sajtószabályozás, „kommentpánik”

Ebben, az internet és a közösségi média korának gyorsan változó közegében született meg a magyar média- és sajtószabályozás két új alapköve, a *médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény* (Mttv.),¹ valamint a *sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény* (Smtv.).

Az új jogszabályok hatályba lépését és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) Médiatanácsa (Médiatanács) felállítását a nagy nemzetközi médiavisszhang is övezte. A hazai internetes portálok egy része is aggódva várta 2011. július 1. napját, amikortól kezdve a Médiatanács médiahatósági eljárásokat indíthatott és az Mttv. szerinti szankciókat (185-189. §§) is alkalmazhatott.

Az új médiaszabályozás ugyan a szerkesztői felelősség szabályain alapvetően nem változtatott, mégis számos internetes újság és hírportál jelentette be, hogy 2011. július 1-jétől megszünteti a kommentelés lehetőségét.²

* Doktorandusz, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Email: horvathzsolt84@gmail.com.

¹ A törvény preambuluma szerint az Országgyűlés „a közösség és az egyén érdekeinek felismeréséből, a társadalom integritásának előmozdítása, [...] a technológiai fejlődés által előidézett körülmények figyelembevételével, megővve a véleménynyilvánítás és a szólás, valamint a sajtó szabadságát, felismerve a médiaszolgáltatások kiemelkedő kulturális, társadalmi és gazdasági jelentőségét és a médiapiaci verseny biztosításának fontosságát, alkotta meg a médiáról és a tömegkommunikációról szóló törvényt.”

² Ilyen bejelentést tett az egyik legolvasottabb hazai hírportál, a www.index.hu-t és aloldalait üzemeltető Index.hu Zrt. és azóta számos más oldal is. 2011. július 1-jétől pedig csak előzetes moderálás után jelentet meg hozzászólásokat Lapcom Kft. több regionális hírportálja is (Delmagyar.hu, Kisalfold.hu, Nyugat-magyar.hu stb.).

A fenti negatív várakozások egyértelműen az új médiaszabályozás és médiahatóság kapcsán jelentek meg. Az NMHH szóvivője útján már 2011. július 1. napján igyekezett tisztázni a médiahatóság álláspontját, melyben kifejtette, hogy „nem tartoznak például a blogok a fórumozás és a kommentek a médiatörvény hatálya alá, mert a médiatörvény a médiaszolgáltatásokra és a sajtótermékekre vonatkoznak – és az említettek nem tartoznak ezen kategóriákba.”³ Néhány nap múlva *Koltay András*, a Médiatanács tagja az MTI útján a következőket mondta: „a komment még akkor sem tekinthető szerkesztett tartalomnak, ha moderálják azt, hiszen nem a szerkesztő döntésén múlik, hogy mi kerül ki az internetes oldalra.”⁴

A kommentekért való felelősség megítélése szempontjából tehát az új médiaszabályozás nem hozott változást. Arra azonban kevesen számítottak, hogy a bíróságok jóval aktívabbak lesznek ebben a kérdésben és az alapvetően nem változó jogszabályi környezet ellenére is más-más módon, de a szólásszabadság rovására értékelik a kommentekkel kapcsolatos eseteket.

2. A hazai bírói gyakorlat

Lássuk, milyen jogi megítélés alá esnek a kommentek és az értük fennálló szerkesztői, polgári jogi felelősség a hazai bírói gyakorlatban. Ennek bemutatására vizsgáljuk meg egy konkrét ügy⁵ első- és másodfokú ítéletét. Ebben az ügyben az első fokon a Fővárosi Bíróság (akkori nevén) járt el.⁶

2.1. Tényállás és a peres felek érvelése

Az ügyben I. II. és III. rendű alperesek is egy-egy honlapot üzemeltettek. I. rendű alperes egy fogyasztóvédelemmel is foglalkozó egyesület volt. A felperes két ingatlanhirdetésekkkel foglalkozó honlap üzemeltetője. I. rendű alperes kritikus hangvételű írást (közleményt) közölt felperesnek fogyasztókkal szemben tisztességtelennek gondolt kereskedelmi gyakorlatával kapcsolatban, amely közzétételre került a II. rendű alperes cikkében és a III. rendű alperes fórumán is. Az írások tájékoztatták továbbá olvasóikat arról, hogy ezen kereskedelmi gyakorlattal összefüggésben több eljárás is folyamatban volt, illetve van a Gazdasági Versenyhivatalnál, illetve a Fogyasztóvédelmi Hatóság részéről.

A cikkeket az I. és a III. rendű alperesek oldalain is lehetett kommentelni. Az írások mindkét oldalon heves indulatokat váltottak ki az olvasókból. A bejegyzések miatt felperes az oldal üzemeltetői felelősségének megállapítását kérte a bíróságtól, hivatkozva a (régi) Ptk. 78.§ (1)-(2) bekezdésére. Az I. és III. rendű alperesek a vitatott internetes hozzászólásokat a felperes kérelmére törölték.

A felperes részéről úgy ítélték meg, hogy az I. rendű alperes honlapjának közleménye és annak további közlései, valamint az egyes hozzáfűzött kommentárok személyiségi jogot sértenek, ezért keresettel fordult a bírósághoz. A felperes keresetében kérte annak megállapítását, hogy az alperesek honlapjain megjelent közleményeknek az általa

³ Ld. az NMHH sajtótájékoztatójáról az MTI alapján a www.hvg.hu oldal írása: Médiatanács: a nyomtatott sajtóra érvényes elvárások http://hvg.hu/itthon/20110701_mediatanacs_nyomtatott_sajto.

⁴ Vö. az MTI alapján a www.hvg.hu oldal írása: A kommentekre nem vonatkozik a médiatörvény Elérhetősége az interneten: http://hvg.hu/itthon/20110703_mediatorveny_kommentek_koltay_gerenyi.

⁵ Az ügyet Nádori Péter hivatkozta meg egyik cikkében. A jelen ismertető az ítéletek anonimizált változatain alapul, melyekhez a LEXPERT határozatkérésön keresztül fértem hozzá. Nádori Péter: Kommentek a magyar interneten: a polgári jogi gyakorlat. In *Medias Res* 2012/2. szám. Elérhetősége az interneten: <http://www.media-tudomany.hu/laparchivum.php?ref=28>.

⁶ A Fővárosi Bíróság 19.P.022/2010/7. számon hozott elsőfokú ítéletet.

üzemeltetett honlapokra vonatkozó megállapításai nem valósak, sértő tartalmúak, ezáltal sértik a felperes jóhírnév védelméhez fűződő személyiségi jogait.

Az I. és III. rendű alperesek kérték a kereset teljes elutasítását. Álláspontjuk szerint társadalmi szervezetként egy jelenséggel kapcsolatban fejtették ki jogi álláspontját, amely tényekkel is alátámasztható. A kommentek kapcsán az I. és III. rendű alperesek részéről előadták, hogy az elektronikus kereskedelemről szóló 2001. évi CVIII. törvény alapján jártak el akkor, amikor kérésre a kifogásolt kommenteket eltávolították, de azok tartalmáért értesítésig, illetve a panasz beérkezéséig felelősség őket nem terheli.

A II. rendű alperes ugyancsak a kereset elutasítását kérte jogalap hiányában. Álláspontja szerint olyan közleményt tett közzé, amely az internetes tartalomszolgáltatók által alkotott társadalmi szervezet szakmai álláspontját képviselte a véleménynyilvánítás határain belül.

Alperesek alapvetően az ilyen ügyekben gyakran előforduló érveléssel védekeztek. Az I. és III. rendű alperesek előadták, hogy a kommentek (hozzászólások) tartalmáért nem felelősek, tekintettel arra, hogy az *elektronikus kereskedelemről szóló 2001. évi CVIII. törvény* (Ektv.) alapján csak közvetítő szolgáltatónak minősülnek, és ebben az esetben csupán arra terjed ki a kötelezettségük, hogy kifogásolás esetén a közleményeket eltávolítsák, amely meg is történt.

2.2. Az elsőfokú bíróság döntése

Az elsőfokú bíróság végül azt állapította meg, hogy az alperesek által közzétett közlemény véleménynek minősül, és azzal alperesek nem lépték át a véleménynyilvánítás szabadságának határait. A közlemény éles véleményt formál ugyan a felperesi honlapok gyakorlatáról, azonban mentes a szükségtelen gyalázkodástól vagy megalázó kifejezések használatától.

A bíróság azonban nem értett egyet alpereseknek az Ektv.-re alapozott jogi érvelésével, mely szerint a kommentekért nem felelnek abban az esetben, ha azokat az Ektv. 10.§ szerinti eljárásnak megfelelően, felhívásra eltávolítják. Az elsőfokú bíróság szerint a hozzászólások (kommentek) tulajdonképpen az eredeti közleményekhez fűzött olvasói levelekkel esnek egy tekintet alá, szerkesztett tartalomnak minősülnek, ezért azok tartalmáért az érintett alperesek jogi felelősséggel tartoznak.

A bíróság több az I. és II. rendű alperes oldalain megjelenő komment esetében is megállapította, hogy azok túllépik a véleménynyilvánítás megengedett határait, kifejezőmódjukban indokolatlanul bántónak, sértőnek minősülnek. Mindezek alapján az elsőfokú bíróság nem találta személyiségi jogot sértőnek az I., II. és III. rendű alperesek által közzétett közleményeket, ugyanakkor megállapította, hogy I. és III. rendű alperesek az oldalaikon megjelenő kommentek útján megsértették felperes személyhez fűződő jogait.

Az elsőfokú bíróság tehát nem értett egyet azzal, hogy az I. és III. rendű alperesi védekezéssel, miszerint az Ektv. szerinti közvetítő szolgáltatói minőségük miatt a kommentek tartalmáért nem felelősek. Az elsőfokú bíróság a hozzászólásokat az eredeti közleményhez fűzött olvasói levelekkel egy tekintet alá eső, szerkesztett tartalomnak minősítette, amelyért az I. és III. rendű alperesek jogi felelősséggel tartoznak.

2.3. Fellebbezés az elsőfokú bíróság döntése ellen

Az elsőfokú ítélet ellen a felperes, valamint az I. és III. rendű alperesek terjesztettek elő fellebbezést. A felperes fellebbezésében az elsőfokú bíróság ítéletének részbeni megváltoztatását és a keresetének teljes egészében történő helytadását kérte. Alperesek rámutattak arra, hogy a felperes sem az I., sem a III. rendű alperest nem szólította fel arra, hogy távolítsák el a honlapokon szereplő hozzászólásokat, ezért csak a per megindulásakor, a keresetlevél kézhezvételét követően szereztek tudomást a felperes kifogásairól, de annak haladéktalanul eleget is tettek.

Kiemelték, hogy a hozzászólások elhelyezésének lehetősége nem tekinthető a szerkesztett tartalom részének, tehát a sajtó gyakorlatában olvasói levélnek minősülő közlésnek sem. A hozzászólás elhelyezéséhez a felhasználók kötelesek magukat regisztrálni és az általuk begépelt szövegek és egyéb tartalmak az alperesi közreműködés vagy előzetes ellenőrzés nélkül jelennek meg a webes felületen.

Kifejtették ismételten, hogy az elsőfokú bíróság érvelése az Ektv. és a *2000/31/EK irányelv* tartalmával is ellentétes. Hangsúlyozták, hogy a III. rendű alperes a felhasználói hozzászólások tekintetében az Ektv. 2.§ 1c) pontja szerinti közvetítő szolgáltató, és mint ilyen, nem köteles a hozzászólások moderálására, ellenőrzésére, szerkesztésére és nem felel azok tartalmáért sem. Ha a blog szerkesztett tartalomnak minősülne is, a hozzászólások nem azok. A jogsértő tartalmakat csak a szolgáltató jogosult törölni, akár saját észlelése alapján, akár az érdekeltek kérésére. Utaltak arra, hogy a Fővárosi Bíróság két hasonló ügyben is kimondta, hogy a tárhely-szolgáltató egyértelműen nem felel a felhasználók hozzászólásaiért, amennyiben az Ektv.-ben meghatározott eljárási rendet betartja és a jogsértés tudomásra jutásakor haladéktalanul törli a kifogásolt tartalmakat.

Az I. rendű alperes fellebbezésének kiegészítésében állította, hogy rá nem vonatkozik semmiféle sajtószabály. Tájékoztató jellegű honlapot működtet, amelyen regisztrációt követően kommentálni lehet az írásokat. A moderálás a hozzászólások mennyisége folytán nem lehetséges, ezért adja meg az Ektv. azt a lehetőséget, hogy a felszólítást követően eltávolított közlések tekintetében nem állapítható meg felelősség.

2.4. A másodfokú bíróság döntése

A másodfokú bíróság a fellebbezéseket nem tartotta alaposnak és az elsőfokú ítéletet lényegében helybenhagyta.⁷ Elfogadhatónak tartotta azt az alperesi álláspont, hogy a hozzászólások (kommentek) nem minősülnek olvasói levélnek. Az olvasói levél fogalmát ugyan jogszabály nem határozza meg, de a sajtójogi gyakorlatból ismert, hogy az olvasói levelek közlése előzetes szerkesztői szűrés és döntés alapján történik, míg a hozzászólások esetében ilyen döntésre nem kerül sor. Aki regisztrál, jogosult a hozzászólását, véleményét az interneten rögzíteni. Arra is hivatkozott, hogy a hozzászólások a Médiatanács álláspontja szerint sem minősülnek olvasói levélnek. Az előbb kifejtettek azonban nem azt jelentik, hogy a honlap tulajdonosa ne tartozna felelősséggel a hozzászólásokban megvalósuló jogsértésekért.

Nem értett egyet a másodfokú bíróság sem az I. és a III. rendű alperesek védekezésével, miszerint az Ektv. értelmében – mint tárhely-szolgáltatók – csak korlátozott felelősséggel tartoznak, vagyis mentesülnek, amennyiben az Ektv.-ben írt feltételeket betartják, illetve eljárásokat lefolytatják. A perbeli kommentek ugyanis olyan magánjellegű megnyilvánulások voltak, amelyek az Ektv. 1.§ (4) bekezdése szerint nem tartoznak a törvény tárgyi hatálya alá. Így a közvetítő szolgáltatóra irányadó szabályok alapján az I. és a III. rendű alperesek nem mentesülhettek az alábbiak miatt.

A másodfokú bíróság megállapítása szerint az Ektv. az elektronikus kereskedelemről, annak bizonyos aspektusairól kíván rendelkezni. A távollévők között kötött szerződésekre utalásból kiderül, hogy az Ektv. elsősorban az internet útján történő vásárlások egyes szabályait kívánja rendezni.

Ebből a másodfokú bíróság szerint az következik, hogy ebben az ügyben szereplő kommentek, a sérelmezett magánjellegű hozzászólások tekintetében nem kell, és nem lehet az Ektv. szabályait alkalmazni, így szükségtelen a *tárhely-szolgáltató*, illetőleg a *közvetítő szolgáltató* fogalmának elemzése.

⁷ A Fővárosi Ítéletábrla 8.Pf.21.129/2011/4 számon hozta meg másodfokú ítéletét.

Az állított jogsértést tehát a (régi) Ptk. rendelkezései szerint kellett elbírálni, ahogy ezt az elsőfokú bíróság helyesen tette, vagyis azt kellett vizsgálni, hogy az alperesek valaki más személyre vonatkozó, azt sértő, valótlan tényt állítottak, híreszteltek-e vagy való tényt feltűntettek-e hamis színben [(régi) Ptk. 78.§ (1)-(2) bekezdései].

Az adott esetben valamennyi közlés lényegét tekintve a vélemény kategóriájába tartozik, de az elsőfokú bíróság helytállóan különbséget tett az alperesek honlapján megfogalmazott közlések és az I. és a III. rendű alperes honlap-tulajdonosok által lehetővé tett hozzászólások között, és megalapozottan jutott arra a következtetésre, hogy míg az előbbiek beilleszthetők a szabad vélemény-nyilvánítás keretei közé, az utóbbiak közül a meghatározott kommentek jogsértőek, tartalmuk miatt alappal igényelhetett a felperes személyiségvédelmet.

A hírnévrontó közlés lehet közvetlen vagy közvetett, a saját tudomás közlése mellett megvalósulhat a másról szerzett értesülés továbbadásával, mással való közlésével is, azaz híreszteléssel. A másról szerzett értesülés közvetítése éppúgy sérti a személy hírnevét, mint a közlő saját állítása. Mivel az I. és a III. rendű alperesek teret adtak a felperesre nézve nem vitatottan súlyosan sértő, lealacsonyító hozzászólásoknak, híreszteléssel valósították meg a jóhírnév sérelmét.

Annak, hogy a kommentek eltávolítása, a honlapról való törlés mikor és milyen körülmények alapján történt, a Fővárosi Ítéltábla szerint nem az objektív jellegű jogsértés megállapítása körében van jelentősége, hanem egy esetleges kártérítés iránti igény érvényesítése során, a felróhatóság alóli kimentést illetően. Mindezek alapján a másodfokú bíróság szerint nem volt mód az elsőfokú bíróság ítéletének megváltoztatására.

2.5. A döntés elemzése, kitekintés más bírói gyakorlatra

A fenti jogesetben tehát alapvetően három álláspont jelent meg a kommentek jogi jellegét illetően. Az elsőfokú bíróság álláspontja, mely szerint a kommentek tulajdonképpen az eredeti közleményekhez fűzött *olvasói levelekkel* esnek egy tekintet alá, szerkesztett tartalomnak minősülnek, ezért azok tartalmáért az érintett alperesek jogi felelősséggel tartoznak.⁸ Ezt az álláspontot élesen bíralták az elektronikus sajtó képviselői. A felpereshez hasonlóan arra hivatkoztak, hogy a kommentek nem minősülnek szerkesztett tartalomnak, mert ott előzetes moderálás nem történik. Éppen ezért téves az olvasói levél analógia. Alperesek az Ektv. és az elektronikus kereskedelemről szóló 2000/31/EK irányelv szerinti *értesítési-eltávolítási (notice and take down)* eljárásra hivatkoztak. E szerint ők csupán közvetítő szolgáltatónak minősülnek, így amennyiben felhívásra, legkésőbb pedig a keresetlevél kézbesítését követően a sérelmezett kijelentés eltávolításra kerül, úgy a szolgáltató nem vonható felelősségre. A másodfokú bíróság ugyanakkor elvetette a kommenteknek olvasói levélként történő minősítését, főként arra hivatkozással, hogy azok esetében nincs előzetes szerkesztésre lehetőség. A Fővárosi Ítéltábla szerint ugyanis az alperesek, mint a honlapok üzemeltetői (szerkesztői) teret adtak a felperesre nézve nem vitatottan súlyosan sértő, lealacsonyító hozzászólásoknak, *híreszteléssel* valósították meg a jóhírnév sérelmét. A bíróság kifejtette, annak, hogy a kommentek eltávolítása, a honlapról való törlés mikor és milyen körülmények alapján történt az objektív jellegű jogsértés megállapítása körében nincs jelentősége, vagyis a komment megjelenésével azonnal megvalósult a jogsértés.

Mindenképpen meg kell azonban említeni, hogy bár ez az ügy bizonyos szempontból a magyar komment-kérdés „állatorvosi lovának” tekinthető, mégsem jelenthető ki, hogy ezzel a jogkérdés elvi jelentőséggel eldőlt volna. A bírósági gyakorlat ugyanis korántsem nevezhető egységesnek a kérdésben.

⁸ Az olvasói levelekért fennálló szerkesztői felelősség bírósági gyakorlata kérdésében lásd: *BH 1983. 276.*

Egy másik, a Pécsi Ítéltábla által hozott döntés szerint az interneten hozzáférhető honlap fenntartója (közvetítő szolgáltató) akkor tartozik polgári jogi felelősséggel a honlapra mások által feltöltött ún. kommentek jóhírnevet sértő tartalmáért, ha a tudomásszerzést követően haladéktalanul nem intézkedik a jogsértő tartalom eltávolítása iránt.⁹ Az adott esetben tehát a bíróság jogerősen is úgy döntött, hogy a honlap üzemeltetője az Ektv. szerinti közvetítő szolgáltató, így az értesítési-eltávolítási eljárás alapján mentesülhet a kommentekért való felelőssége alól.

3. A Delfi-ügy

A kommentek megjelenítése útján megvalósított személyiségi jogsértés problémája nem idegen más országok bíróságainak gyakorlatától sem. Szintén nagy médiavisszhangot¹⁰ váltott ki az ún. *Delfi-ügy*,¹¹ melyben egy észti internetes hírportál¹² cikkéhez fűzött gyalázkodó kommentek miatt az érintett a hírportállal szemben indított polgári peres eljárást, kérve kártérítés megfizetését.

3.1. A Delfi-ügy tényállása és belső jogi megítélése

Az ügyben az elsőfokú bíróság elfogadta az alperesnek az elektronikus kereskedelemről szóló 2000/31/EK irányelv szerinti *értesítési-eltávolítási* (*notice and take down*) eljárás alapján történő mentesülését. Az elsőfokú bíróság szerint ugyanis el kell különíteni a szerkesztett tartalomnak minősülő cikk és a hozzá fűzött kommentek jogi megítélését. Ez utóbbi vonatkozásában ugyanis a hírportál valóban csak közvetítő szolgáltatónak (tárhely-szolgáltatónak) minősül, így elegendő, ha tudomásszerzését követően (az adott esetben felperes felhívására) eltávolítja a sérelmes bejegyzést. A másodfokú bíróság azonban ezt a megközelítést tévesnek találta, így hatályon kívül helyezte a döntést és az elsőfokú bíróságot új eljárásra kötelezte. A végül az észti legfelsőbb bíróságig is eljutó ügyben a bíróságok megállapították, hogy a Delfi mint alperes felelős az általa szerkesztett cikkhez fűzött kommentekért. A döntéssel szemben a Delfi a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságához (EJEB) fordult, arra hivatkozva, hogy sérült a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő joga. Az észti bíróságok érveit az alábbiakban az EJEB döntéséből megismerve ismertetem.

Az észti bíróságok szerint egy tárhely-szolgáltatónak, amely az észti információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokról szóló törvény¹³ alá esik, sem tudomása sem befolyásolási lehetősége nincs azon információk felett, amelyeket közvetít vagy tárol. Ezzel ellentétben a szerkesztett tartalommal a szolgáltató irányítja, hogy milyen tartalmakat tárol. A jelen esetben az alperes a kommenteket integrálta a szerkesztett tartalmakhoz, és invitálta az olvasókat a kommentezésre. A kommentek száma befolyással volt arra is, hogy hányan látogatták meg a hírportált, és a kattintások számával arányosan növekedett a hirdetőktől befolyt összeg. Ezért a hírportálnak gazdasági érdeke a kommentek minél nagyobb száma. Az

⁹ Pécsi Ítéltábla Pf.VI.20.776/2012/5. számú ítélete. A döntés BDT 2013.2904 számon is közzétételre került.

¹⁰ Az ügygel foglalkozott a Médiatudományi Intézet is: Az online hírportálok felelőssége a kommentekért az EJEB értelmezésében. A Delfi A.S. v Észtország ügyben hozott ítélet margójára. Ld.: Médiatudományi Intézet http://mtmi.hu/cikk/428/Az_online_hirportalok_felelossege_a_kommentekert_az_EJEB_ertelmezeseben_A_Delfi_AS_v_Esztország_ugyben_hozott_itelet_margojara.

¹¹ *Case of Delfi AS V. Estonia* (Application no. 64569/09) Az ítélet elérhető angol nyelven az alábbi linken: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-126635#{"itemid":\["001-126635"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-126635#{)

¹² <http://www.delfi.ee/>.

¹³ Gyakorlatilag az észti elektronikus kereskedelemről szóló törvény, amit szintén a vonatkozó EK-irányelv alapján született.

a tény, hogy az alperes nem maga írta a kommenteket, nem jelenti azt, hogy nincs kontrollja a kommentek felett: szabályokat alkotott a kommentelésre, és levette őket, ha azok a szabályokat megsértették. A kommentelők azonban nem tudták megváltoztatni, vagy kitörölni a kommenteket, amelyeket feltöltöttek. A kommentelők csak jelenteni tudták, ha jogsértő tartalomra akadtak. Ezért a hírportál döntötte el végül, hogy mely kommenteket jelentet meg és melyeket nem. Az, hogy nem használta ezt a lehetőséget, az észt legfelsőbb bíróság szerint nem jelenti azt, hogy nincs kontrollja a kommentek felett. Az észt legfelsőbb bíróság szerint mind a kommentelők, mind az alperes a kommentek kiadója. Az alperes gazdasági érdekei miatt az alperes úgy tekinthető, mint egy nyomtatott média kiadója. Az észt legfelsőbb bíróság szerint a felperes dönthetett, hogy a kommentelő vagy az alperes ellen perel. Az észt legfelsőbb bíróság szerint az alperes felelőssége megakadályozni az egyértelműen jogsértő kommentek publikálását. A publikálásuk után az alperes ezen kívül elmulasztotta azokat eltávolítani, pedig tudnia kellett volna arról, hogy ezek jogsértő tartalommal bírnak.

3.2. Az EJEB döntése

Az EJEB döntésében már azt vizsgálta, hogy az észt állam megsértette-e a panaszos (Delfi) véleménynyilvánítás szabadságához fűződő és az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkében biztosított jogát,¹⁴ illetve, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása arányban áll-e a sértett személyiségi jogának védelmével.¹⁵

Fontos tehát hangsúlyozni, hogy az EJEB a véleménynyilvánítás szabadságának sérelme fennállást vizsgálta, nem pedig a kommentekért való felelősség kérdését általában. Az EJEB az ügyet hét bíróból álló kamarában bírálta el. Döntésével lényegében osztotta az észt bíróságnak az érveit, melyet azzal egészített ki, hogy a cikk alapján számíthattak volna a reakciók hevesességére,¹⁶ a portál által alkalmazott automatikus szűrő, illetve a *notice and take down* rendszer – mivel az a sértett fél aktivitásához kötött – nem tekinthető elégségesnek,¹⁷ illetve csak a portálnak volt technikai lehetősége a kommentek módosítására, törlésére. A Kamara hivatkozott arra is, hogy a portálnak kereskedelmi érdeke fűződik a kommentek számához és az olvasottsághoz, így az ő kötelessége gondoskodni arról, hogy a harmadik fél személyiségi jogait sértő szövegek a kommentek közt se jelenjenek meg. Megállapították azt is, hogy a Delfi lehetővé tette az olvasói számára, hogy regisztráció nélkül tegyenek bejegyzéseket, kommenteket, így a sérelmes bejegyzésekkel érintett félnek aránytalanul nehéz lett volna közvetlenül a kommentelőket perelnie. A portál tehát maga tette nehezebbé a jogsértők azonosítását.¹⁸

Mindezeket figyelembe véve a Kamara az észt bíróság által megítélt, mindössze 320 euró összegű kártérítést a hírportál nagyságát tekintve nem tartotta aránytalannak.

3.3. Delfi-ügy a Nagykamara előtt

Az első-, másodfokú észt bírósági ítéletek, majd az észt legfelsőbb bíróság és az EJEB hét bíróból álló Kamarája után a Delfi kérte az ügynek az EJEB tizenhét tagú Nagykamarája elé

¹⁴ Ld. EJEB döntés 77. szakasz. Idézi még: Bartóki-Gönczy Balázs: Az online hírportálok felelőssége a kommentekért az EJEB értelmezésében. A Delfi A.S. v Észtország ügyben hozott ítélet margójára, Médiatudományi Intézet, blogbejegyzés 2013.10.15. 15:18.7

http://mtmi.hu/cikk/428/Az_online_hirportalok_felelossege_a_kommentekert_az_EJEB_ertelmezeseben_A_Delfi_AS_v_Esztország_ugyben_hozott_itelet_margojara.

¹⁵ Uo. 83. szakasz.

¹⁶ Uo. 86. szakasz.

¹⁷ Uo. 87. szakasz.

¹⁸ Uo. 89. szakasz.

terjesztését, amelynek 2014. február 17. napján helyt is adtak.¹⁹ Erre csak kérelemre, kivételes esetekben, a Nagykamara öt bíróból álló kollégiumának döntése alapján van lehetőség, ha az ügy az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek értelmezését vagy alkalmazását érintő lényeges kérdést vagy egy egyébként általános jelentőségű lényeges kérdést vet fel.

4. Összegzés

A kérdés – mint azt a Nagykamara elé vitt Delfi-ügy is jól példázza – valóban mindennapos problémát érint. Jó lenne az érintettek minden köre számára elfogadható megoldást találni, de ezt nem biztos, hogy az EJEB-től várhatjuk. A hazai bírói gyakorlat ebben a kérdésben mindenképpen egységesítésre szorul. Az ítélkezés egységességének biztosítása a Kúria feladata. Akárhogy is dönt azonban a Kúria ebben a kérdésben, várhatóan nagy visszhangot és valamelyik tábor ellenérzéseit fogja kiváltani vele.

Ha a Kúria és az EJEB is az objektív szerkesztői felelősség irányába mutatón foglalt állást, úgy álláspontom szerint komoly csorba esik a véleménynyilvánítás szabadságán. Amennyiben a kommentek jogi megítélésére – a *notice and take down* vagy azzal egyenértékű elv alkalmazása nélkül – a Ptk. szabályait kell alkalmazni, úgy álláspontom szerint a jelenlegi jogszabályi környezetet felül kell vizsgálni. Egy esetleges szükségességi-arányossági teszten történő vizsgálat során elsősorban azt tartanám vizsgálándónak, lehetne-e az alkotmányosan igazolható személyiségvédelmi cél (szükségességi oldal) mellett alkalmas, de a jogkorlátozás mértékét illetően enyhébb eszköz, illetve szabályozás (arányosság). Meggyőződésem, hogy az ismertetett magyar szabályozás, az arra épülő – bár nem egységes – bírói gyakorlat és az EJEB Delfi-ügyben megismert álláspontja hatásukat tekintve aránytalan jogkorlátozáshoz, alapjogsérelemhez vezetnek. A kérdés alkotmányos szabályozása a jogalkotó feladata volna.

¹⁹ Ld.: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?{"itemid":\["003-4674833-5667824"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?{).

ALAPJOGOK VÉDELME A NEMZETKÖZI ÉS HAZAI TISZTVISELŐK MUNKAÜGYI JOGVITÁIBAN – EGY-EGY JOGESET BEMUTATÁSÁN KERESZTÜL

*Hrecska Renáta**

Bevezetés

A jog alapvető értékei közé soroljuk a II. világháború után kialakított alapjogi jogintézményeket, valamint az alapjogok védelmét. Gyakorta születnek tanulmányok az állampolgárokat érintő jogsérelmekről és az azokra vonatkozó bírói döntéseket illetően, még a munkajog is számos olyan jogesettel dolgozik, amelynek léte valamely alapjog sérelmére vezethető vissza. Kevés szó esik azonban arról, hogy az ENSZ, az Európa Tanács vagy az Európai Unió tisztviselői munkaügyi jogvitáikban milyen alapjogi védelemben részesülnek. Két fő forrást használhatunk ennek a kérdésnek megválaszolásához: egyfelől az egyes *nemzetközi szervezetek személyzeti szabályzatait*, másfelől a *szervezetek mellett működő adminisztratív bíróságok ítélkezési gyakorlatát és az általuk lefektetett jogelveket*. Hasonlóan érdekes összehasonlítási alapot képez az is, hogy egy haza jog, a belső jog – esetünkben a magyar jog – hogyan biztosítja a jogszabályi háttér révén a közszerzésati tisztviselők jogait.

1. Az adminisztratív bíróságok és a nemzeti fórumok

Adminisztratív bíróságoknak nevezzük azokat a fórumokat, amelyek a nemzetközi szervezeteknél foglalkoztatási jogviszonyban álló tisztviselők munkajogi vitáit hivatott elbírálni. Szinte minden nemzetközi szervezet önálló törvényszékkel működik, így megkülönböztetjük többek között az Európai Unió, az Európa Tanács, a Nemzetközi Valuta Alap (IMF), a Világbank, Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) adminisztratív bíróságát. Ezzel szemben állami szinten nincsenek az egyes közigazgatási szerveknél önálló bíróságok, az kormányzati szerzésati és közszerzésati jogviszonyból származó jogkérdésekben a munkaügyi bíróságokhoz lehet fordulni.¹

2. Jogforrások

Az adminisztratív bíróságok ítélkezési gyakorlatának alapját nemzetközi jogelvek, az ún. személyzeti szabályzatok (*staff regulations*) és az ítélkezési gyakorlat adja. Tekintettel arra, hogy előbbi minden nemzet és modern jogelvek alapján működő szervezet jogalkalmazási gyakorlatát köti, e tanulmány utóbbi kettő elem meglétét vizsgálja az egyes szervezeteknél:

2.1. Személyzeti szabályzat

A személyzeti szabályzatok jelentősége és szerepe elsősorban abban áll, hogy lefektetik azokat az alapvető jogosultságokat és kötelezettségeket, amelyek az adott nemzetközi szervezet tisztviselőire vonatkoznak. Fontos megjegyeznünk, hogy nem kizárólag a

* Doktoranda, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. Email: renazola@gmail.com.

¹ 1952. évi III. tv. (Pp.) 349. §.

munkavégzésre vonatkozóan tartalmaznak előírásokat, hanem általában mindegyikben kiterjedt szabályozást találhatunk a munkaerő-pótlásra vonatkozóan is. Mivel a nemzeti jogalkotásban és törvénykezésben ismeretlen jogforrás a személyzeti szabályzat, érdemes külön is megvizsgálnunk ezek helyzetét az egyes nemzetközi szervezetekben, hiszen a munkavégzés alapszabályzata sokat elárul arról a szervezetről, amelyhez tartozik.

2.1.1. Európai Unió

Magyarország politikai és gazdasági helyzetére legnagyobb hatással jelenleg az uniós tagság van, így elsőként e szervezet személyzeti szabályzatát tesszük vizsgálat tárgyává. A dokumentum legutóbbi módosítására 2013. október 22-én került sor, a *1023/2013/EU rendelet*t. 1968-tól a legutóbbi kiadásig összesen kilencvenhét módosítást élt meg a szabályzat. Egyes tisztviselők tapasztalata szerint 2004-ben több olyan rendelkezést elfogadott az Unió, amely lassítja a tisztviselők előmenetelét – itt felvetődik a kérdés, hogy vajon mennyire volt olyan politikai indíttatású ez az átalakítás, amely a frissen csatlakozott kelet-közép európai tagállamokból érkező tisztviselők előmeneteli lehetőségeit érintette.

2.1.2. Egyesült Nemzetek Szervezete

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének személyzeti szabályzatát 1952-ben hozták létre, ettől az időponttól kezdve több mint hetven módosításra került sor. A legutóbbi változat 2009. október 21. óta van hatályban.

2.1.3. Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO)

Minthogy témánk nemzetközi jogi és munkajogi határterületen mozog, különösen érdemes kitérnünk az ENSZ szakosított szervének, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek szabályozására. A 2010 januárjától alkalmazandó legfrissebb módosítás nem minden tisztviselőre alkalmazandó – ugyanis aki egy évnél rövidebb ideig dolgozik itt, arra a főigazgató által megállapított szabályok vonatkoznak (a Közös Tárgyalási Bizottsággal való egyeztetés után).²

2.2. Ítélezési gyakorlat

Minden esetben a nemzetközi szervezet személyzeti szabályzata adja azt a normatív alapot, amely alapján az adminisztratív/munkaügyi bíróságok, törvényszékek eljárnak. Esetjog nincs, azaz nem kötelesek magukat tartani a bírák előző ítéleteikhez. Ugyanakkor a megelőző döntések mindig tartalmazhatnak olyan irányt mutató döntéseket, elveket, amelyeket később is figyelembe vesznek az ítélkező szervek.

Nagyon sok jogelvet, amely mentén az ítélkezés folyik, vagy az ENSZ adminisztratív bírósága fektetett le (pl. „elképzeltető, hogy a nemzetközi tisztviselő a tisztességes szándékai ellenére rossz helyzetfelismerés miatt vagy balszerencse folytán olyan helyzetbe kerül, amely elegendő ahhoz, hogy elfeledtesse a tisztviselő addigi érdemeit és igazolja a felmentését.”³), vagy sok esetben a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) adminisztratív bírósága (pl. a hosszantartó igazolatlan távollét, amennyiben azt az alkalmazási szerződés megszegésének

² ILO Staff Regulation Art. 0.2 (b).

³ UN AT Judgment No. 71. (1958) és Mihajlov Dobromir: *A nemzetközi tisztviselők jogállása*. In: Balázs István (szerk.): *Betekintés a kandidátusi értekezések műhelymunkáiba. Közigazgatási Füzetek 9*. Budapest, 1993. 119.

tekintik, okot szolgáltatathat a „szerződés felbontására”, vagyis a szolgálati jogviszony megszüntetésére fegyelmi eljárás nélkül.⁴⁾

A magyar munkaügyi bíróság kormányzati szolgálati és közszolgálati jogviszonyból származó jogkérdésekben nem belső szabályzatok alapján jár el, hiszen ezeknek a jogforrási hierarchia alapján nincs törvényrontó hatálya – azaz részletkérdésekben eligazítást adhatnak, azonban ítéletet nem alapíthat rájuk az eljáró fórum. Az alkotmányos alapjogok megítélésében elsődleges jogforrásként tehát az Alaptörvény szolgál, ezen felül a speciális szabályokat a *közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény*, háttérjogszabályként pedig a *Munka Törvénykönyve* (2012. évi I. tv.) rendezi. Sajátos helyzetet teremt a munkavállaló közigazgatási szervnél való foglalkoztatása, amelyet a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény ötödik része szabályoz. Itt alapvetően a Munka Törvénykönyve rendelkezéseit kell alkalmazni, de a speciális szabályban foglalt eltérésekkel.

3. A joggyakorlat szerepe az adminisztratív bíróságok működésében

A következőkben adminisztratív bíróságok néhány olyan ítéletet ismertetjük, amelyek valamilyen szempontból sarkalatos elveket mondtak ki a későbbi ítélkezési, vagy szabályozási gyakorlatra nézve. Ezek a korántsem az esetek teljességére törekvő példák a magyar jogi háttérrel való összehasonlításban kerülnek bemutatásra.

3.1. Véleménynyilvánítás szabadsága az ENSZ esetében – az 1953-as ún. Crawford-ügy

Az amerikai állampolgárságú Crawfordnak megszüntették a WHO-ban fennálló jogviszonyát. Az ENSZ adminisztratív bírósága úgy találta, hogy a főtitkár mindössze azon az alapon hozta meg döntését, hogy úgy tudta, az illető hölgy egy éven át a kommunista párt tagja volt. A szabályzat már akkoriban is kimondta, hogy a személyzetnek nem kell feladnia politikai álláspontját.

A véleményynyilvánítás eme szabadságát ma sem korlátozza a személyzeti szabályzat.⁵ A dokumentum kimondja, hogy addig, amíg a szabályzattal ellentétes cselekményt nem követel meg a politikai szervezetben való tagság, az ilyen tevékenység engedélyezett. Ugyanebbe a kategóriába tartozik a politikai párt számára juttatott támogatás is.⁶

A szabályzat 1.2-es rendelkezésének (f) pontja kimondja: „*a tisztviselők egyéni nézetei és meggyőződései – így politikai és vallási meggyőződéseik – sérthetetlenek, amíg a tisztviselők garantálják, hogy ezen nézetek nem befolyásolják hivatali kötelezettségeik teljesítését, valamint az ENSZ érdekeit.*”

Az ILO szabályzata annyival egészíti ki ezt a szabályozást, hogy a főtitkár előzetes engedélyéhez köt minden egyes, szervezeten kívüli tevékenységet.⁷

A WHO szabályzata annyiban szigorúbb, hogy bár politikai és vallási nézeteiket nem kötelesek feladni a tisztviselők, amennyiben bármely tisztviselő politikai tisztséget készülne betölteni, akkor le kell mondania a Titkársági pozíciójáról.⁸

Hazai szabályozásunk szerint az összeférhetlenségi szabályok megállapítása alapvető munkáltatói jognak tekinthetők, és ha a kormánytisztviselő kinevezése testület hatáskörébe tartozik, az összeférhetlenség megállapítását a testület nem ruházhatja át. A szabályok törvényes minimumát azonban tartalmazza a törvény a következő formában:

⁴ *ILO AT Judgment No. 392 (1980)* és Mihajlov: *i. m.* 87.

⁵ *UN Staff Regulation Rule 1.3.* (s).

⁶ Uo.

⁷ *ILO Staff Regulations Art. 1.2.*

⁸ *WHO Staff Regulations Art I. 1.8.*

A Magyar Kormánytisztviselői Kar (MKK) tisztségviselője, illetve az ügyintézői testületek nem tisztségviselő tagja nem lehet politikai párt tagja, állami vezető, valamint a hivatali szerv vezetője, illetve más kamara tagja.⁹

Külön címben rendelkezik a törvény a mindenkire vonatkozó együttalkalmazási tilalomról és összeférhetetlenségi szabályokról.¹⁰ Eszerint – csakúgy, mint a nemzetközi szervezeteknél – a tisztviselő természetesen nem folytathat olyan tevékenységet, illetve nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné. Ehhez kapcsolódik, hogy pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhat, illetve főszabály szerint nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, vagy felügyelőbizottsági tag. Érdekes, hogy az Európai Unió személyzeti szabályzata a gazdasági társaságnál való tisztség betöltését szűkítően értelmezi: csak azon társaságok jelentenek összeférhetetlenséget, amelyek a szervezet vagy egységének működésével kapcsolatban állhatnak.¹¹

Magyarországon amennyiben a kormánytisztviselő az összeférhetetlenséget a felszólítás kézbesítésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg, kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnik – ilyen módon az összeférhetetlenséghez kapcsolódó jogkövetkezmények nagyjából hasonlóak nemzetközi és nemzeti szinten.

3.2. Jogorvoslathoz való jog az ENSZ esetében

Amennyiben a tisztviselői jogviszony megszűnésével kapcsolatban bármilyen panasza lenne a tisztviselőnek, úgy elsőként felettes vezető szervéhez kell fordulnia, nem adhat be keresetet az adminisztratív bírósághoz. Ennek a döntésnek nagy jelentősége van a tájékoztatási és együttműködési kötelezettség konkretizálásának szempontjából, hiszen két okból is fontos a felek közötti tárgyalás: egyrészt segít elkerülni, illetve felülvizsgálni az esetleges hibás döntéseket, valamint a bírósági ügyteher mérséklésében is szerepet kap.

Miután a tárgyalásnak fontos szerep jut egy-egy jogvita esetén, feltehetjük a kérdést, hogy vajon lehetséges volna-e a modern jog eszközeként egyre inkább elterjedőben lévő mediációt alkalmazni az álláspontok közelítéséhez. Több fontos kérdés is felmerülhet ezzel kapcsolatban: egyfelől a közvetítői eljáráshoz szükségszerűen kell egy független közvetítő. A hangsúly mindenképpen a függetlenségen van, hiszen ez a körülmény azt feltételezi, hogy kívülről kell érkeznie a szóban forgó szakembernek. Ugyanakkor egyetlen nemzetközi szervezet sem engedheti meg magának azt, hogy szervezeten kívüli személyek akár egy konfliktuskezelés útján is betekintést nyerhessenek belső ügyek dokumentációs állományába. A probléma feloldásaként lehetőség nyílhat arra, hogy a nemzetközi szervezet állandó megbízást ad egy mediátornak vagy egy mediációval foglalkozó szervezetnek – ugyanakkor kérdés, hogy maradhat-e független egy állandó alkalmazásban álló mediátor? Mindezek fényében elmondható, hogy bár sokszor igen fontos lenne az erőviszonyok egyenlősége érdekében, hogy egy szakképzett tárgyaló részt vegyen az egyeztetési folyamatokban, erre nehezen kerülhet sor. Végso kérdésként feltehetjük, hogy az elmondottak értelmében a nemzetközi szervezetek tisztviselői egyszerűen meg vannak fosztva attól a lehetőségtől, amely egyébként a legtöbb országban adott a munkavállalók számára?

⁹ 2011. évi CXCV. törvény 34.§ (3) bek.

¹⁰ Uo. 84-87. §§.

¹¹ *EU Staff Regulation* Art. 11(a) (96). A szerző véleménye szerint a személyzeti szabályzat teret enged a szubjektív megítélésnek, amikor emberi belátásra bízta annak eldöntését, hogy egy gazdasági társaság a jövőben bármikor, bármilyen helyzetben képes lehet-e bármilyen szempontból befolyást bírni a nemzetközi szervezetre. Biztosabb lenne a magyar szabályozáshoz hasonlóan főszabályként kizárni az ilyen tisztség betöltését, és esetleg kézzel fogható kivételekkel ki lehetne egészíteni a tilalmat.

A magyar közszerológati tisztviselőkről szóló törvény nem ír elő előzetes egyeztetést, a köztisztviselő tehát a közszerológati jogviszonyból származó igényének érvényesítése érdekében közvetlenül a bírósághoz fordulhat.¹² A mediáció lehetőségének közvetetten lehetőséget ad a törvény, amikor az elévülésről szóló részben rögzíti, hogy a külön törvény szerinti közvetítő vagy békéltető igénybevételenek kezdeményezése az elévülést megszakítja.¹³

3.3. Az egyenlő bánásmód követelménye

a) EU

2013. november 5-én kelt a legújabb magyar vonatkozású Közszerológati Törvénszeréki döntés,¹⁴ amelynek előzménye egy 2008-as döntésre vezethető vissza. A felperes Bartha Úr akkoriban sérelmezte a versenyzizsga eredményét, amelyet a Törvénszerék meg is semmisített, és a kérelmező irányában megnyitotta az eljárást. Bartha azonban az egyenlő bánásmód megsértésére hivatkozva megtámadta ezt a határozatot. Úgy érvelt, hogy a felvételt vezető bizottság ismerheti a legjobb eredménytelért jelentkezők pontszámait, azaz az ő versenyzizsgájának értékelését alakíthatják úgy, hogy ő bekerüljön, vagy éppen ellenkezőleg, ne legyen helye a tisztviselők között.

A Közszerológati Törvénszerék másodszorra már elutasította Bartha kérelmét, hiszen úgy találta, hogy a felperes érvelése nem megalapozott. Az ítélet önmagában azért érdekes, mert az Európai Unió különösen nagy gondot fordít a diszkriminációtílalom minél teljesebb körű érvényesítésére. Ebben az ügyben azonban annak a félnek kellett bizonyítani a sérelmet, aki elszennvedte azt, nem pedig annak a félnek, amely elkövette a sértő magatartást. Érdekes ez, hiszen példának okáért Magyarországon a diszkriminációs ügyekben a kérelmező félnek mindössze valószínűsíteni kell a sérelmet, és az eljárás alá vont félnek kell bizonyítania, hogy eljárása a törvényes feltételeknek megfelelt.¹⁵

b) EU

A háztartási támogatás témájában felmerült W-ügyben¹⁶ a Közszerológati Törvénszerék arról döntött, hogy a szabályok kiterjesztését úgy kell értelmezni, hogy az biztosítsa e szabályok jobb érvényesülését oly módon, hogy a kérdéses jog nem marad elméleti vagy illuzórikus.

c) Európa Tanács (ET)

1974-ben egy érdekes, nemi alapú diszkrimináción induló ügygel került szembe az Európa Tanács adminisztratív bírósága. A *Leguin-ügyben*¹⁷ elutasította a bíróság a keresetet, ám az ügy számos tanulsággal szolgálhat. Egy angol állampolgárságú asszony a strasbourgi székhelyű szervezetnél vállalt munkát, így letelepedési támogatást kapott a hazájától távol végzett munka kompenzálásaként. Amikor egy francia állampolgárságú férfihoz feleségül ment 1972-ben, a francia polgári törvénykönyv, a *Code Civil* alapján automatikusan megkapta a francia állampolgárságot,¹⁸ és az ET megtagadta tőle a letelepedési támogatás további

¹² 2011. évi CXCLIX. tv. 238.§ (1) bek.

¹³ Uo. 192.§ (7) bek.

¹⁴ C-104/11 Bartha v. Commission.

¹⁵ 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) 19.§.

¹⁶ F-86/09.

¹⁷ Appeal No. 32/1974.

¹⁸ Itt jegyezzük meg, hogy egy évvel később a *Code Civil* alapján már nem lehetett automatikusan állampolgárságot szerezni házassággal – az ügy ebben az esetben valószínűleg meg sem történt volna.

folyósítását. Bár a felperes nemi diszkriminációra hivatkozott sikertelenül, egy másik védett tulajdonságot is felhozhatott volna: a házasságot. Ennek oka, hogy az együttélési formát választók ilyen problémával nem találkoztak, pedig a házasság nem feltétlenül teszi az idegen országban történő munkavállalást olyan szinten komfortosabbá, hogy a támogatást tovább lehessen folyósítani az egyik esetben és meg kelljen tagadni a másikban.

3.4. Emberi méltósághoz való jog

a) ILO

Rágalmazás kapcsán hozott döntés:¹⁹ a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága úgy határozta meg a rágalmazást, mint olyan magatartást, amely nem csupán attól függ, hogy egy állítás sérti valamely személy méltóságát vagy jóhírnevét(1), de attól is, hogy fennáll-e valamilyen mentő vagy enyhítő körülmény(2). Általános szabályként kimondható, hogy egy állítás – még ha meg is felel a becsületsértés kritériumainak – akkor sem eredményezhet felelősségre vonást, ha (a) személyét illető kritikára adott válaszként hangzik el attól a személytől, akit a becsületsértés ért, illetve ha (b) a címzettek jogos érdekét érinti az állítás – feltéve, ha a közlemény az összes körülményt figyelembe véve indokolt alapokon nyugszik.

Magyarországon a rágalmazás büntetőjogi tényállás, amely a becsület csorbítására való alkalmasságától teszi függővé, hogy egy magatartás tényállásszerű-e.²⁰ Az ILO értelmezése szerinti rágalmazás közel áll a magyar polgári jogban ismert nem vagyoni kárhoz is, avagy az új Polgári Törvénykönyv szerinti sérelemdíjat megalapozó személyiségi jogi sérelemhez. A hazai jogunk alapvetően a személyes vélemény közlését tekinti olyan magatartásnak, amely bizonyos körülmények között mentesíthet a felelősségre vonás alól.

b) ILO

Zaklatás tényállásában hozott döntés:²¹ Az eset panaszosát a kereset szerint szexuálisan zaklatta csoportvezetője, és a hölgy azt kérte a Bíróságot, hogy kompenzációként léptesse elő.

Az eljáró fórum döntésében kijelentette: az egyéni sérelmek kártérítést érdemelnek, de ennek nem szükséges magasabb fokozatba való besorolásban megnyilvánulnia. Az előléptetésnek attól kell függenie, hogy adott tisztviselő alkalmas-e a feladat elvégzésére, illetve személyes kompetenciái méltóvá teszik-e arra, hogy betöltse a magasabb tisztséget. A bíróság rámutatott, hogy e követelmény semmilyen összefüggésben nem áll azzal a jogos igénnyel, hogy a szervezet tisztviselőjét érő – akár vagyoni, akár nem vagyoni – kárt meg kell téríteni.

3.5. Szervezkedés szabadsága

a) ILO

¹⁹ *ILO Judgment* 3106.

²⁰ 2012. évi C. tv. (Btk.) 226.§ Aki valakiról más előtt a becsület csorbítására alkalmas tényről állít, hírszettel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ. Minősített esete, ha aljas indokból, nagy nyilvánosság előtt vagy jelentős érdeksérelem okozva követik el.

²¹ *ILO Judgment* 2706. (Az Európai Unió személyzeti szabályzata az ilyen ügyeket az egyenlő bánásmód követelményének megsértése körébe vonja, személy szerint azonban indokoltnak tartom az emberi méltóság megsértésének tágabb kategóriáját, hiszen nem feltétlenül nyilvánul meg hátrányos megkülönböztetésben a zaklatás.)

Egy sztrájkkal kapcsolatos ügyében²² az ILO adminisztratív bírósága a nemzeti jogalkotáshoz is visszanyúlt, ezzel bizonyítva, hogy az államokban és a nemzetközi szervezetekben hatályos jogi háttér nem teljesen válik és választható el egymástól – alapvetően pontosan azért, mert mindegyik a nemzetközi jogelvekre vezethető vissza. A Bíróság tehát kijelentette: „vitán felül áll, hogy akár bármely nemzeti közszolgálati rendszernek, a nemzetközi szervezeteknek is joga, sőt kötelessége, hogy amikor tisztviselői sztrájkolnak, biztosítsa a munka folytonosságát és a feladatok ellátását.”

b) ET

Érdekességképpen megemlíthetjük, hogy az Európa Tanács hozzáférhető ítéletei között egyetlen sztrájkkal, és szervezkedés szabadságával kapcsolatos jogesetet sem találunk. Az ítélkezési gyakorlat jellemzően az egyenlő bánásmód különböző aspektusait dolgozza fel.

3.6. Visszaható hatály tilalma

a) ILO

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága egy ügyben a visszaható hatályról is döntött.²³ Hivatkozott ítélkezési gyakorlatára, amely szerint „az eljáró szervnek a döntés meghozatalakor hatályban lévő szabályozásra kell alapítania ítéletét. Azaz nem veheti figyelembe azt a szabályozást, amely a kereset benyújtásakor volt hatályban.” Hozzátette, hogy „a fenti szabály nem alkalmazható, ha új rendelkezések azt kizárják, sértené a jóhiszeműség és tisztesség elvét, a visszaható hatály tilalmának elvét, vagy a szerzett jogok védelmének elvét.”²⁴

A Bíróság döntése több szempontból is érdekes: egyfelől főszabályként veszi a kivételes esetet, hiszen azzal kezdi, hogy ha egy eset nem sért alapelveket, akkor mi lesz az eljárás alapja – azaz nem magyarázza meg a szöveg kezdetén, hogy alapesetben mely alapelvekhez kell tartania magát az eljáró fórumnak. Érdekes továbbá azért is, mert a speciális esetben is két szokatlan időpontot jelöl meg: a döntés meghozatalának pillanatát, valamint a kereset benyújtásának idejét. Általában – így a nemzeti szabályozásokban és a nemzetközi joggyakorlatban is – a jogkérdéseket azok felmerülésének időpontjában hatályban lévő szabályozás alapján kell elbírálni.

4. Összegzés

A fentiekből jól látható, hogy az adminisztratív bíróságok is végeznek egyfajta jogfejlesztő tevékenységet – jóllehet, eredményeik többnyire szervezeten belül maradnak, illetve sok esetben nem is önálló „találmányok”, hanem a nemzetközi jog jogelveit alkalmazzák. Az mindenesetre megállapítható, hogy kifejezetten nemzetközi szervezetekre vonatkozó joganyag és ahhoz kapcsolódó joggyakorlatról nem tudunk beszámolni, sokkal inkább a meglévő általános nemzetközi bírósági gyakorlat specializációját figyelhetjük meg.

²² *ILO Judgment* 805.

²³ Uo. 3214.

²⁴ Ld. továbbá: *Judgment* 2459, *Judgment* 2986 és *Judgment* 3034.

A TILALOMTÓL A RUGALMAS ÉRTELMEZÉSIG, AVAGY A HATÁSKÖR-ÁTRUHÁZÁS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK JOGGYAKORLATÁBAN

*Kálmán János**

1. Bevezetés

Tágabb értelemben véve, hatáskör-átruházásról akkor beszélünk, amikor – *meghatározott feltételek teljesülése mellett* – egy szerv átszármaztatja (delegálja) egy másik szerve hatáskörét, amelynek eredetileg ő volt a címzettje. A hatáskör-átruházás elve az Európai Unió vonatkozásában több szinten is felmerül. A hatáskör-átruházás elve elsődlegesen a tagállamok és az Európai Unió viszonyában értelmezendő. Az EUSz. 4. cikk (1) bekezdése alapján az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra a tagállamoknál marad. Az 5. cikk pedig kimondja, hogy az Unió hatásköreinek elhatárolására a *hatáskör-átruházás elve* az irányadó. A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió *kizárólag* a tagállamok által a Szerződésekben *ráruházott hatáskörök határain belül jár el* (*principle of conferral*) a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében.

Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.¹ A ráruházott hatáskörök elve határozza meg tehát azokat a területeket, amelyeken az EU egyáltalán hatásköröket gyakorolhat. A ráruházott hatáskörökkel kapcsolatban kiemelt jelentősége van annak, hogy a tagállamok kire ruházzák át hatásköreik egy részét, így – témánk szempontjából fontos szabály – az EUSz. 17. cikkének (1) bekezdése szerint a *Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról.* (...) A Szerződésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, *végrehajtó* és *igazgatási* feladatokat lát el. Vagyis – mintegy hatalommegosztási szabály – az EUSz. 17. cikke a Bizottságot jelöli ki az (elsődleges és másodlagos) uniós jog végrehajtására.

Figyelemmel kell lenni arra, hogy az Európai Unió (korábban az Európai Közösségek) a kezdetektől fogva olyan feladat és hatásköröket kapott és látott el, amelyek a mindennapi életet befolyásolták, folyamatosan alakították. Ezeknek a feladatoknak az ellátásához állandóan működő, a döntéseket meghozni, azokat végrehajtani és ellenőrizni képes intézményrendszerre van szükség. Mivel az európai integráció mélyülésével párhuzamosan az uniós feladatok köre is radikálisan bővült, az intézményrendszert nem lehet azonosítani az EUSz. 13. cikkében meghatározott intézményekkel, ugyanis létrejött egy intézmények alatti szint, az európai hivatalok, vagy ügynökségek (*agency*) diffúz rendszere.² Az európai ügynökségek körüli jogi problémákat a szakirodalom képviselői többnyire az egyes hatáskörök átruházásának jogi korlátaival írják le. *Gál* szerint „ahhoz ugyanis, hogy a Bizottság meg tudjon felelni az alapító szerződésekben rögzített feladatainak és az uniós állampolgárok elvárásainak, alapvetően az intézményi feladataira kell összpontosítania. A Bizottságnak ezért képesnek kell lennie arra, hogy a közösségi programok igazgatására

* Doktorandusz, Széchenyi István Egyetem Debrecen Állam- és Jogtudományi Kar. Email: janos.kalman88@gmail.com.

¹ Az EUSz. megfogalmazásából világosan kirajzolódik, hogy a tagállamok mindenképpen biztosítani akarták a szuverenitásuk védelmét az uniós aktivizmussal szemben, annak kizárásával, hogy a jövőben véletlenül se születhessenek előre meg nem határozott területeken uniós normák.

² Kálmán János: Az európai ügynökséges és a Meroni doktrína. *De iurisprudentia et iure publico*, 2013/3. szám, 57.

vonatkozó feladatok egy részét harmadik személyekre átruházza.”³ Éppen ezért létrejött a hatáskör-átruházás – ráruházott hatáskörök elvé belüli – második szintje, amely az Unió szervezetrendszerén belüli hatáskör-átruházásként értelmezhető. *Lafarge* szerint, két különböző esetkört is megkülönböztethetünk ezen a szinten. Egyrészt az uniós jogalkotó által a Bizottságra ruházott hatásköröket, másrészt azoknak a hatásköröknek az átruházását, amelyeket eredetileg a Szerződések ruháztak a Bizottságra.⁴

Az uniós jogalkotó által a Bizottságra ruházható hatáskörök esetéről maga az EUMSZ. 290. és 291. cikke kifejezetten is rendelkezik. A 290. cikk határozza meg a felhatalmazáson alapuló aktusokra vonatkozó, míg a 291. cikk a végrehajtási aktusokra vonatkozó rendelkezéseket. Mindkét cikk tekintetében az átruházott hatáskör alanya elsődlegesen a Bizottság lehet, a 291. cikk esetében azonban különleges és kellően indokolt esetben a Tanács is lehet a címzett, más szerv azonban nem.

A Bizottság hatáskörének átruházhatóságára (a továbbiakban hatáskör-átruházás alatt ezt az esetet értem) azonban nem hivatkozott a három alapító szerződés közül egyik sem. Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló szerződés 4. cikke is csupán annyit mond ki, hogy az egyes intézmények az e szerződésben rájuk ruházott hatáskörük keretén belül járnak el. A szerződések hallgatása azonban nem értelmezhető – ebben az esetben – a hatáskör-átruházás tilalmaként, mivel a hatáskörök hatékony gyakorlása érdekében az intézményeknek teret kellett engedni ahhoz, hogy a saját szervezetüket kiépíthessék. Mivel határozott útmutatások nem álltak a szerződés szövegében rendelkezésre a hatáskörök átruházásának kereteire, ezért annak megengedhetőségére vonatkozó szabályokat a Bíróságnak kellett kimondania. E rövid tanulmányban a Bizottság hatásköreinek átruházhatóságára vonatkozó bírósági joggyakorlatot vonom vizsgálat alá, mégpedig abból a szempontból, hogy az átruházás milyen terjedelmű mérlegelési jogkört biztosíthat az átruházott hatáskör címzettjének.

2. A hatáskör-átruházás szigorú kereteinek megalapozás – a Meroni-ügy

A hatáskör-átruházás terjedelmi korlátait a Bíróság már az egyik korai ügyében, a *Meroni-ügyben*,⁵ meghatározta. A Meroni-ügyben hozott döntése során meghatározott feltételek – amelyeket a későbbi ítéleteivel kiegészített – alkotják az ún. Meroni-doktrínát.

A Bíróság kimondta, hogy az átruházó csak akkor delegálhat hatásköröket adminisztratív ügynökségekhez:

- a) ha, azzal a hatáskörrel maga a delegáló szerv is rendelkezik (általános alapelv);
- b) csak pontosan meghatározott végrehajtási feladatok ruházhatóak át, amelyek nem igényelnek széles körű diszkrecionális hatásköröket és, amelyeket az átruhazónak továbbra is felügyelete alatt kell tartania;
- c) a hatáskör-átruházás nem lehet feltételezett, annak mindig kifejezett döntésben kell megvalósulnia;
- d) valamint az átruházás nem zavarhatja meg az intézményi egyensúlyt az európai intézmények között.

³ Gál Gábor: Az Európai Unió ügynökségei. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Complex Kiadó, Budapest, 2007. 346.

⁴ Lafarge, Francois: The Legal Basis and the Legal Constraints of EU Agencies (and the Transformation of the Executive Function in the EU). In: Ongarno, E. (ed.) *EU Agencies*, Palgrave MacMillan, 2013. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2249873 (letöltés ideje: 2014. 03. 28.).

⁵ C-9/56 *Meroni v. High Authority, Judgement (European Court of Justice)*, 13 June 1958.

Az első feltétel megfelel „*nemo iuris transfere potest quam ipse habet*” régi jogi alapelvnek, miszerint nem lehet több jogot (ez esetben hatáskört) átruházni, mint amennyivel rendelkezik maga az átruházó. A hatáskört átruházó szerv nem ruházhatja át azokat a hatásköröket, amelyek őt magát is hatáskör-átruházás alapján illetik meg. Következésképpen az átruházott hatáskörök gyakorlására is ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mintha e hatásköröket közvetlenül az átruházó hatóság gyakorolná, különös tekintettel az indokolási és közzétételi⁶ kötelezettségre.

A második feltétel jelzi azt a tilalmat, amely alapján az európai „alkotmányos” jogban kizárt széleskörű diszkrecionális hatáskör⁷ átruházása az európai intézményekről az európai ügynökségekre. A Bíróság kifejti, hogy a hatáskör-átruházásnak alapvetően két típusa különíthető el. Az első típus esetén pontosan meghatározott végrehajtási hatáskört ruháznak át, amely gyakorlását maga az átruházó – az által meghatározott objektív kritériumrendszer alapján – felül tud vizsgálni, így a döntésekkel kapcsolatos végső felelősség az átruházó szervnél marad. A másik típus esetén, a döntés kialakításának vonatkozásában széles körű mérlegelési mozgásteret ruház át a delegáló szerv a hatáskör-átruházás címzettjére, akinek ez által lehetősége nyílik az aktuális politikai döntések megvalósítására. A Bíróság szerint ez az átruházás azzal a következménnyel járna, hogy az átruházó döntései helyébe a megbízott szerv döntései lépnének – mivel a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetén a felülmérlegelésre alapvetően nem kerülhet sor –, ezáltal pedig tényleges felelősség átruházás is megvalósulna. A Bíróság elismerte, hogy a hatáskör-átruházás első típusa megengedhető az ESZAK Szerződés rendszerében, a második típusa – amely a Meroni-ügyben is megvalósult – azonban nem.

E két feltétel, kiegészítve a harmadikkal, amely alapján a hatáskör-átruházás nem lehet feltételezett, annak mindig kifejezett döntésben kell megvalósulnia, garanciát jelent az intézményi (hatalmi) egyensúly fennmaradására nézve.⁸ A Bíróság szerint ugyanis a hatalmak egyensúlya (*balance of powers*) az Európai Szén- és Acélközösség intézményi struktúrájának alapvető ismérve, a Szerződés által biztosított alapvető garancia, különösen azokra a vállalkozásokra és vállalkozások társulásaira nézve, amelyeket a szerződés érint. A diszkrecionális hatásköröknek olyan szervekre történő átruházása, amelyeket nem a Szerződés hozott létre, pont ezt a garanciát teszi hatástalanná.

A Meroni-ügyben felállított szigorú feltételrendszer, illetve a *széleskörű mérlegelési jogkör átruházásának tilalma* ötven éve tartja magát, mint a hatáskör-átruházás „alkotmányos” keretrendszere, és a továbbiakban is alkalmazni fogja a Bíróság.⁹ A szakirodalom számos képviselője azonban folyamatosan megkérdőjelezi a Meroni-ügyben meghatározottak alkalmazhatóságát a mai európai ügynökségekre nézve. Három irányban is vitatják az alkalmazhatóságot. Egyrészt azt állítják, hogy a feltételrendszer nem alkalmazható az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződésre – ezáltal pedig az Európai Unió mai viszonyaira –, mivel az ESZAK szerződés egy speciálisabb területet, nevezetesen a szén- és acél piacot

⁶ ESZAK Szerződés 15. cikke alapján ugyanis a határozatokat, ajánlásokat és véleményeket a Főhatóság mindenkor indokolni volt köteles, továbbá gondoskodnia kellett azok közzétételéről. Ráadásul amennyiben a határozat vagy az ajánlás egyedi ügyekre vonatkozott, akkor nem csak a közzétételről, de a kézbesítésről is gondoskodni kellett.

⁷ Meg kell azonban jegyezni, hogy maga a diszkrecionális jogkör fogalma még egy adott jogrendszeren belül is számos jelentéstartalommal rendelkezhet, amelynek következtében általános definiálása problémákat okoz. A diszkrecionális jogkör terminológiájáról és elsődleges ismérveiről ld. bővebben: Fritzsche, Alexander: Discretion, Scope of Judicial Review and Institutional Balance in European Law. *Common Market Law Review*, Vol. 47. (2010) No. 2. 361-403.

⁸ Kull, Diana: Legal Implications of the Establishment of the European Securities and Markets Authority. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1948071 (letöltés ideje: 2014. 03. 28.). 20.

⁹ Craig, Paul: *EU Administrative Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 155.

vonta a szabályozási körébe.¹⁰ Ebben a relációban pedig nem alkalmazható az *a minore ad maius* értelmezésmód. A másik ellenérv az alkalmazhatóság ellen, hogy a Meroni-ügyben felállított feltételrendszer a magánjogi szervekre történő hatáskör-átruházásra vonatkozik, nem pedig a közjogi szervekre, mint az európai ügynökségek. A magánjogi szervek esetén pedig a hatáskör-átruházásnak valóban szigorúbb feltételeknek kell megfelelniük, mint a közjogi szervek estében.¹¹ A harmadik ellenérv szerint pedig a bírósági felülvizsgálat széleskörű megteremtése okafogyottá teszi a Meroni-ügyben lefektetett szigorú követelmények fenntartását.¹²

A Meroni-ügyben lefektetett elvek alkalmazhatóságának megkérdőjelezésére vonatkozó szakirodalmi érveket a Bíróság folyamatos jogfejlesztő és jogértelmező tevékenysége során sorra megcáfolta. A bírósági jogértelmezés az újabb esetek megoldásán keresztül egyúttal folyamatosan fel is lazította, *rugalmassá tette* a Meroni-ügyben meghatározott szigorú kritériumrendszert.

3. A Meroni-ügyet követő bírósági esetjog

3.1. A szigorú keretek megerősítése

A Bíróság Meroni-ügyet követő gyakorlatát két jól elkülöníthető szakaszra lehet osztani. Az első szakaszban megtörtént a *hatáskör-átruházás szigorú keretének megerősítése*, majd a második szakaszban – a 2000-es évek elejétől – megkezdődött a *feltételrendszer finom átértelmezése, rugalmassá tétele* és adaptálása a második hullámban létrehozott ügynökségek hatásköreire nézve.

A Meroni-ügyet követő bírósági esetjog első sarokpontja az 1967-es *van der Vecht*-ügy¹³ – amelyre úgy tekintenek, mint a teljes Meroni-doktrína általános megerősítésére, annak ellenére, hogy lényegében csak a kritérium rendszer harmadik elemével foglalkozik, ti. azzal, hogy a hatáskör-átruházásnak kifejezettnak kell lennie¹⁴ –, amelyben a Bíróság megállapította, hogy az adminisztratív bizottság döntése nem köti a tagállamok bíróságait, tekintettel arra, hogy maga a döntés – ebben az esetben – csupán ajánlás jellegű. A Bíróság kimondta, hogy az adminisztratív bizottság döntésének más értelmezése nem is lenne összeegyeztethető az EGK Szerződéssel. Nem fejtette azonban ki a bírói testület, hogy mi alapján jutott erre az álláspontra, de az ítéletből következtetni lehet arra, hogy a jogharmonizációs intézkedések átruházásának – amely szükség szerint széleskörű mérlegelési jogkört igényel az eszközök megválasztásában – tilalma miatt nem lett volna más értelmezés összeegyeztethető a Szerződés rendelkezéseivel.

Az 1/76. számú véleményében¹⁵ a Bíróság megengedhetőnek tartotta a hatáskörök-átruházását egy nemzetközi szervezetre, amely a Közösség tagjaiból és harmadik államok képviselőiből állt, mivel az előterjesztett nemzetközi szerződés pontosan meghatározott végrehajtási hatásköröket tartalmazott. Így a Bíróság elkerülhette, hogy közvetlenül is

¹⁰ Schneider, Jens-Peter: A Common Framework for Decentralized EU Agencies and the Meroni Doctrine. *Administrative Law Review*, Vol. 61. (2009) Special Edition, 36.

¹¹ Chamon, Merijn: EU Agencies: Does the Meroni Doctrine Make Sense? 297. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17. (2010) No. 3. 297.

¹² Vos, Ellen: Reforming the European Commission: What Role to Play for EU agencies? *Common Market Law Review*, Vol. 37. (2000) No. 5. 1123-1124.

¹³ C-19/67 *Soziale Verzekeringsbank v. Van Der Vecht* – Judgment (European Court of Justice), 5 December 1967.

¹⁴ Schneider: i. m. 36.

¹⁵ 1/76 *Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels* – Opinion (European Court of Justice), 26 april 1977.

hivatkozzon a Meroni-ügyre a nem-közösségi szervekre történő hatáskör-átruházás vonatkozásában, de közvetett módon megerősítette, hogy ebben a vonatkozásban is ugyanazokat a korlátozásokat tartja szükségesnek, mint a Meroni-ügy esetében.¹⁶

A *Romano-ügyben*¹⁷ a Bíróság nem hagyott kétséget a felől, hogy az intézményi egyensúly megköveteli, hogy jogalkotó hatalmat csak olyan intézmény gyakorolhat, amelyet erre az alapító szerződések felhatalmaztak. A Bíróság tehát kimondta, hogy a normatív jellegű aktusok kibocsátásának hatáskörét nem lehet átruházni. Kimondta továbbá – a *van der Vecht*-ügy említése nélkül – azt is, hogy az adminisztratív jellegű bizottságok döntései nem kötik a nemzeti bíróságokat. A Romano-üggyel tehát a hatáskör-átruházásra vonatkozó keretrendszer teljessé vált, ugyanis a bírósági esetjog meghatározta a *jogalkotási hatáskör tovább delegálásának általános tilalmát, a széles mérlegelési jogkört biztosító hatáskör-átruházás tilalmát, továbbá a hatáskör-átruházás egyéb eseteiben meghatározta a szükséges kritériumrendszert.*

A Romano-ügy egy érdekes eset, ami a hatáskör-átruházás problémájára vonatkozik, de a szakirodalomban lényegesen kevesebben említik meg, vagy elemzik, mint a Meroni-ügyet. Pedig Chamon szerint sokkal nagyobb ennek az esetnek a relevanciája, mint a Meroni-ügynek, mégpedig azért, mert az eset körülményei sokkal közelebb állnak a mostani ügynökségek helyzetéhez. A Romano-ügynek a tárgya ugyanis egy másodlagos jog által létrehozott hivatalnak történő hatáskör-átruházás volt, szemben a Meroni-üggyel, ahol magánjogi szervezetről volt szó.¹⁸

Meroni-doktrínával kapcsolatos további esetek¹⁹ találhatók az *ún. comitológiai eljárások* területén. Ezek az esetek általában nem a Bizottság és a külső szervek közötti adminisztratív hatáskörök átruházására vonatkoznak (*intrapower delegation*), hanem a jogalkotási hatáskör Bizottságra történő átruházásának megengedhetőségére (*interpower delegation*).²⁰ Alapelv ebben a vonatkozásban, hogy akkor megengedett az ilyen hatáskör-átruházás, ha az alapvető szabályokat maga a Szerződésben felhatalmazott jogalkotó alkotja meg és csupán a részletszabályok megalkotása ruházható a Bizottságra.²¹ Végezetül megemlíthető számos ítélet,²² illetve végzés, amely hivatkozik a Meroni-ügyre, de az értelmezéshez nem tesz hozzá többletelemet.

¹⁶ Griller, Stefan – Orator, Andreas: Meroni revisited – Empowering european agencies between efficiency and legitimacy. NEWGOV 04/D40, 2007, http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40_WP_M_eroni_Revisited.pdf (letöltés ideje: 2014. 03. 28.). 7.

¹⁷ C-98/80 *Giuseppe Romano v. Institut national d'assurance maladie-invalidité*. – Judgement (European Court of Justice), 14 May 1981.

¹⁸ Chamon, Merijn: EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea. *Common Market Law Review*, Vol. 48. (2011) Issue 4. 1061.

¹⁹ Ld. C-25/70 *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster* – Judgement (European Court of Justice), 17 December 1970.; C-30/70 *Scheer v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* – Judgement (European Court of Justice), 17 December 1970.

²⁰ Schneider: i. m. 37.

²¹ Ezt a szabályozást a Lisszaboni Szerződés kifejezésre is jutatta az EUMSZ. 290. cikkében. E cikk szerint ugyanis a jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók, és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.

²² Ld. például: C-108/63 *Officine Elettromeccaniche Merlini v. High Authority* – Judgement (European Court of Justice), 21 January 1965; C-92/78 *Simmmenthal v. Commission* – Judgement (European Court of Justice), 6 March 1979; C-154/78 *Valsabbia v. Commission* – Judgement (European Court of Justice), 18 March 1980; C-81/85 *Usinor v. Commission* – Judgement (European Court of Justice), 10 June 1986; T-239/94 *EISA v. Commission* – Judgement (Court of First Instance), 24 October 1997; T-369/94 *DIR International Film and co. v. Commission* – Judgement (Court of First Instance), 19 February 1998; T-106/96 *Wirtschaftsvereinigung Stahl*

3.2. A szigorú keretek lazulása

A Meroni-ügyet követő bírósági esetjog második szakaszában, amely már a második hullámban létrehozott ügynökségekhez kapcsolódik, a 2000-es évek közepén a Bíróság először eloszlatta a szakirodalom által felvetett alkalmazhatósági problémákat, majd fokozatosan elkezdte adaptálni a Meroni-ügyben lefektetett kritériumokat a Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosításokhoz.

A *Salvatore Tralli*-ügyben²³ a Bíróság elismerte – a hatáskör-átruházás rendszerének a közösségi joggal való összhangjával kapcsolatban –, hogy az intézményeknek jogában áll hatáskörükből eredő és a Szerződés által meghatározott egyes jogaikat – a Szerződés előírásainak tiszteletben tartásával – másra átruházni. Ennek keretében a Bíróság kimondta – tartva magát a Meroni-doktrínához –, hogy először is a hatáskört átruházó hatóság nem ruházhatja át azokat a hatásköröket, amelyek őt magát is hatáskör-átruházás alapján illetnek meg. Továbbá, az átruházott hatáskörök gyakorlására is ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mintha e hatásköröket közvetlenül az átruházó hatóság gyakorolná, különös tekintettel az indokolási és közzétételi kötelezettségre. Végül az átruházó hatóság – még ha hatásköreinek átruházására jogosult is – köteles erről kifejezett határozatot hozni, illetve a hatáskör-átruházás csak pontosan meghatározott végrehajtási jogköröket érinthet. A Meroni-doktrína alkalmazhatóságával kapcsolatban – az esetjogban először – azt is kimondta, hogy ugyan a Meroni-ügy egyes pénzügyi rendszerek végrehajtása céljából önálló jogi személyiséggel rendelkező magánjogi szervezetekre történő hatáskör-átruházásra vonatkozik, azonban egy közösségi intézménynek vagy szervnek annál inkább jogában áll, hogy saját keretein belül döntéshozatali szervei részére szervezési és hatáskör-átruházási intézkedéseket határozzon meg. Vagyis kimondásra került, hogy a Meroni-doktrína alkalmazható a közjogi szervek vonatkozásában is.

Az *Alliance for Natural Health és társai* ügyben²⁴ a Bíróság ismételten megerősítette, hogy a közösségi jogalkotónak, amikor át kívánja ruházni valamely adott jogalkotási aktus összetevőinek felülvizsgálatára irányuló hatáskörét, biztosítania kell, hogy ez a hatáskör pontosan körülhatárolt legyen. Biztosítani kell továbbá, hogy az általa meghatározott objektív feltételek betartását illetően, e hatáskör gyakorlása szigorú kontrollnak legyen alávetve, mivel ennek hiányában, a feljogosított hatóságok olyan mérlegelési jogkörrel rendelkeznének, amelyek az áruk belső piacának működését érintő szabályozás esetén, túlzott mértékben és átláthatatlan módon gátolnák az érintett áruk szabad mozgását.

Az „ügynökségesítés” folyamatának felgyorsulásával párhuzamosan a Meroni-doktrína interpretációja központi elemévé vált a politikai dialógusnak is. Az Európai Bizottság egyértelműen megpróbálta beilleszteni az ügynökségek létrehozására irányuló törekvését a Meroni-doktrína által szolgáltatott keretek közé.²⁵ Ezt megerősítette a Bizottság egyik közleményében azzal, hogy kijelentette: „a jelenlegi közösségi jogrend egyértelműen és szigorúan korlátozza a szabályozási ügynökségek önálló hatásköreit. Nem adható számukra általános szabályozási intézkedések elfogadására vonatkozó hatáskör. Korlátozott mértékben, egyértelmű és pontosan meghatározott feltételekkel, illetve valódi mérlegelési jogkör nélkül hozhatnak egyedi döntéseket azokon a sajátos területeken, ahol meghatározott szakismeretre

v. *Commission – Judgement (Court of First Instance)*, 7 July 1999; *T-89/96 British Steel v. Commission – Judgement (Court of First Instance)*, 7 July 1999.

²³ *C-301/02 Carmine Salvatore Tralli v. European Central Bank – Judgement (European Court of Justice)*, 26 May 2005.

²⁴ *Joined Case C-154 & 155/04 The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Others v. Secretary of State for Health and National Assembly for Wales – Judgement (European Court of Justice)*, 12 July 2005.

²⁵ Chiti, Eduardo: An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies. *Common Market Law Review*, Vol. 46. (2009) No. 5. 1421-1422.

van szükség. Ezenkívül nem bízható rájuk olyan hatáskör, amely a Szerződés által kifejezetten a Bizottságra ruházott kötelezettségeket érinthet (például, a közösségi jog öréként jár el).²⁶

A legújabb bírósági gyakorlat alapján azonban kitapintható, hogy a mérlegelési jogkörben hozható döntések hatáskörének átruházására vonatkozó merev tilalom felülvizsgálat alatt áll. 2008-ban a *Schröder kontra CPVO* ügyben²⁷ ugyanis az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy amennyiben valamely közösségi hatóságnak feladatkörében eljárva összetett – különösen gazdasági jellegű – értékeléseket kell elvégeznie, e tényből következően *széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik*, amelynek gyakorlása felett korlátozott bírói felülvizsgálat áll fenn, amely nem teszi lehetővé, hogy a közösségi bíróság a tények általa történt értékelésével felváltsa az említett hatóság tényértékelését. Így a közösségi bíróságnak hasonló esetben a tények létezésének és e tények hatóság általi jogi minősítésének vizsgálatára kell szorítkoznia, különösen akkor, ha a hatóság intézkedése nem nyilvánvalóan hibás, vagy nem minősül hatáskörrel való visszaélésnek, vagy ha e hatóság nem lépte át nyilvánvalóan mérlegelési jogköre határait. Hasonlóképpen, amennyiben a közigazgatási hatóság határozata összetett szakmai megfontolások eredménye, e megfontolások főszabály szerint csak korlátozott bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik, ami azt jelenti, hogy a közösségi bíróság a tények említett hatóság általi elemzését nem helyettesítheti saját értékelésével. A *Schröder kontra CPVO* ügyben az Elsőfokú Bíróság tehát *expresis verbis* – és a Bíróság eddigi gyakorlatától élesen eltérve – elismerte – egy európai ügynökség (Közösségi Növényfajta-hivatal) vonatkozásában –, hogy az adminisztratív szervezetnek igenis *lehet széles mérlegelési jogköre* a hatáskörükbe tartozó ügyekben, így ténylegesen, egyedi ügyekben is jogalkalmazó tevékenységet végezhetnek, ezért a mérlegelési jogkörben hozott döntés csupán korlátozott bírósági felülvizsgálat alatt állhat.

A *Schröder kontra CPVO* ügy egyértelműen a Lisszaboni Szerződés által a felülvizsgálható döntések körének kiszélesedésére reagál, aminek hatására a Meroni-ügyben kimondott tételeket körülvevő körülmények gyökeresen megváltoztak. Egyértelmű ugyanis, hogy a Bíróság két kérdéskörre fordította figyelmét a Meroni-ügyben: *a)* aggályosnak tartotta, hogy a brüsszeli ügynökségek jogi aktusai nem képezhették bírósági felülvizsgálat tárgyát, *b)* azt kívánta megakadályozni, hogy a Főhatóság (ma a Bizottság) olyan hatáskört ruházzon át, amely tágabb annál, mint amivel ő maga rendelkezett, és amely olyan tágan van meghatározva, hogy önkényesnek tekinthető. Ki kell tehát emelni, hogy a Bíróság *a hatékony bírói ellenőrzés és az intézményi egyensúly* alkotmányos követelményeit juttatta érvényre, azonban a szerződéses környezet az ítélet óta alapvetően megváltozott.

Az EUMSZ. 263. cikke kimondja, hogy a Bíróság *megvizsgálja* az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi *aktusok jogszerűségét*. Az EUMSZ. 265. cikk (1) bekezdése értelmében az *intézményi mulasztás* megállapítása iránti kereset az ügynökségek munkájának megtámadására is rendelkezésre áll, és az EUMSZ. 267. cikk (1) bekezdésének b) pontja biztosítja, hogy az *érvényesség nemzeti bíróságokon keresztüli felülvizsgálata* az ügynökségek tekintetében is elérhető legyen. Az ügynökségek uniós bírósági rendszerbe történő bevonása az EUMSZ. 277. cikk szerinti, az általános hatállyal bíró jogi aktusokkal szemben elérhető *jogellenességi kifogás* tekintetében történő említésükkel teljesedik ki. Vagyis az európai ügynökségek tevékenysége felett kiteljesedett a bírói kontroll, amely teljesen hiányzott a Meroni-ügyben hozott ítélet idején. A kérdés így már az, hogy vajon a bírósági felülvizsgálat megteremtése – figyelemmel a *Schröder kontra CPVO* ügyben megfogalmazott korlátozott felülvizsgálhatóságra – alkalmas garanciát jelent-e

²⁶ A Bizottság közleménye – Európai ügynökségek – A további teendők COM (2008) 135. p.5.

²⁷ T-187/06 Schröder v. CPVO – Judgement (Court of First Instance), 19 November 2008.

a jogszerű döntések meghozatalának biztosítására, egyáltalán csupán jogi kontroll szélesítése elegendő-e az elszámoltathatóság szabályainak szigorítása nélkül.²⁸

A Meroni-ügyet követő esetjog második szakaszának vizsgálata során még egy ügyet mindenképpen meg kell említeni. A *Bizottság kontra Németország* ügyben²⁹ 2010-ben az Európai Unió Bíróságának Nagytanácsa elismerte, hogy megengedett a hatáskör-átruházás olyan szervekre, amelyek a hagyományos hierarchikus közigazgatási struktúrán kívül helyezkednek el, és a kormánytól többé-kevésbé függetlenek. Az ilyen hatóságok létezését és működésének feltételét a tagállamokban törvény, vagy bizonyos tagállamokban maga az alkotmány szabályozza, e hatóságoknak törvényesen kell működniük, és alá vannak vetve a hatáskörrel rendelkező bíróságok felülvizsgálatának. Az ilyen független közigazgatási hatóságok gyakran szabályozási hatáskörrel is rendelkeznek, vagy olyan feladatokat látnak el, amelyeknek politikai befolyástól mentesnek kell lenniük, a törvényesség talaján maradva azonban, és a hatáskörrel rendelkező bíróságok felülvizsgálati jogkörének hatálya alatt. Kimondja továbbá a Bíróság, hogy az általános közigazgatástól független jogállás biztosítása önmagában nem fosztja meg e hatóságokat demokratikus legitimációjuktól. Az ügygel kapcsolatban nem világos, hogy alkalmazható lehet-e az Európai Unióra magára, mivel az ügy alapvetően a tagállami független hatóságok – Magyarországon az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek – jogállására vonatkozik, de mindenképpen alátámasztja a Bíróság hatáskör-átruházást pártoló ítélkezési gyakorlatát.

A Meroni-ügyben a hatáskör-átruházással kapcsolatban kimunkált szigorú kritériumok tehát a Lisszaboni Szerződés által okozott változásokra – a bírósági felülvizsgálat lehetőségének kiteljesedésére – tekintettel oldódni látszanak a Bíróság esetjogában. A joggyakorlat rugalmasabbá válásával kapcsolatban ellenpontként azonban mindenképpen meg kell említeni a másodlagos jog éppen ellenkező tendenciát mutat. Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU, *EURATOM rendelete*, amely az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szól, az 58. cikkének (7) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy *a Bizottság nem ruházhat át harmadik felekre végrehajtási hatásköröket, amennyiben az ilyen hatáskörök nagymértékű, politikai döntéssel járó mérlegelést igényelnek*. Vagyis a másodlagos jogban megjelent a Meroni-ügyben kimondott tilalom, amely viszont kifejezetten csak a Bizottság által átruházott feladatokra vonatkozik.

4. A Meroni-ügy újradefiniálása – az ESMA-ügy

A gazdasági válságra adott válaszként az Európai Unió átalakította a pénzügyi piacok feletti felügyelet rendszerét, amelynek eredményeként 2011-ben megkezdte működését – a Larosiére jelentésre alapozva – a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere (*European System of Financial Supervisors*). Ennek a rendszernek az egyik pillérét képezi a három Európai Felügyeleti Hatóság: a) az Európai Bankhatóság; b) az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság; és c) az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (a továbbiakban: ESMA), amelyek nagyon komoly hatáskörökkel lettel ellátva az Unió pénzügyi közvetítőrendszerének stabil működésének biztosítása céljából.³⁰

²⁸ Ez a kérdés nem képezi a továbbiakban a rövid tanulmány tárgyát, mivel a kérdés önálló feldolgozása mutatkozik szükségesnek.

²⁹ *C-518/07 European Commission v. Federal Republic of Germany – Judgement (European Court of Justice)*, 9 March 2010.

³⁰ Az új pénzügyi felügyeleti rendszerről ld. Kreis, Brigitta: Role and Function(ing) of the New European Financial Supervisory Architecture. In: Farkas, Beáta – Mező, Júlia (szerk.): *Crisis Aftermath: Economic policy changes in the EU and its Member States, Conference Proceedings*. University of Szeged, Szeged, 2012. p.134-144., valamint Kálmán, János: Toward the European Federation? Reform Processes in the Financial Stability

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága 2012. június 1-én nyújtott be keresetet az Európai Unió Bíróságához, amelyben az EUMSz. 263. cikke alapján kérte az Európai Parlament és a Tanács 236/2012/EU rendelete 28. cikkének megsemmisítését. E rendelet 28. cikke alapján az ESMA bizonyos meghatározott körülmények fennállása esetén fokozott *tájékoztatási kötelezettséget írhat elő* valamely pénzügyi eszközzel vagy valamely pénzügyieszköz-kategóriával kapcsolatban nettó rövid pozíciókkal rendelkező természetes vagy jogi személyek számára, illetve bizonyos feltételek fennállta esetén *megtilthatja vagy feltételekhez kötheti*, hogy természetes vagy jogi személyek ún. „short” ügyletet vagy egyéb ügyletet kössenek. Nagy-Britannia álláspontja szerint – több más keresetben meghatározott jogalap mellett – ez a hatáskör sérti a Meroni-ügyben meghatározott kritériumokat, mivel az ESMA-nak biztosított beavatkozási lehetőség diszkrecionális döntések meghozatalára ad lehetőséget.

A Főtanácsnok véleménye szerint az *ESMA-ügyben*³¹ „a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett változtatások, mind a felhatalmazáson alapuló (normatív) intézkedések és a végrehajtási hatáskörök közötti különbségtétel tisztázása, mind az uniós ügynökségek jogi aktusainak bírósági felülvizsgálatát az Európai Unió bírósági szervezetébe beillesztő módosítások terén, azt jelentik, hogy a Romano- és a Meroni-ügyben hozott ítéletet újra be kell illeszteni az uniós alkotmányjog jelenlegi szövetébe.”³² Ez pedig azt jelenti, hogy a több, mint fél évszázada, a Meroni-ügyben kimondott és azóta következetesen alkalmazott tételeket, a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett változások tükrében felül kell vizsgálni, a jelenlegi szabályrendszer keretében kell újraértelmezni.

Az Indítvány a bírósági felülvizsgálat kiterjesztésére figyelemmel – a Meroni-ügyben kimondott elveket vizsgálva – kimondja, hogy a Meroni-ügyben hozott ítélet két irányban is jelentőséggel bír. Egyrészt nem lehet az ügynökségekre olyan hatáskört átruházni, amely különbözik a végrehajtási hatásköröktől, amelyekkel az uniós jogalkotó az átruházó hatóságot, legyen az akár a Bizottság, akár a Tanács, felruházta, másrészt az átruházott hatásköröket elég pontosan kell meghatározni ahhoz, hogy kizárják a hatáskör önkényes gyakorlását. Más szóval, *a hatáskört átruházó aktusnak kellően világos kritériumokat kell tartalmaznia, hogy a végrehajtási hatáskör alkalmas legyen bírósági felülvizsgálatra*. Az átruházó hatóság pedig köteles erről kifejezett határozatot hozni.³³

2014. január 22. napján született meg a Bíróság ítélete az ESMA-ügyben, amely a Meroni-ügy és a hatáskör-átruházás értelmezésével, egyúttal az ügynökségek diffúz rendszerének kiépítésével kapcsolatban óriási jelentőséggel bír. Az *ítélet 53. pontjában* a Bíróság eleget tett a Főtanácsnok kérelmének, miszerint a Romano- és a Meroni-ügyben hozott ítéletet újra be kell illeszteni az uniós alkotmányjog jelenlegi szövetébe. Kimondta ugyanis a Bíróság, hogy „az ESMA-t a 236/2012 rendelet 28. cikke alapján megillető hatáskörök pontosan körülhatároltak, és a hatáskört átruházó hatóság által meghatározott célokra tekintettel bírósági felülvizsgálat tárgyai lehetnek. E hatáskörök tehát összhangban vannak a fent hivatkozott Meroni kontra Főhatóság ügyben hozott ítéletben előírt követelményekkel.”

A részletes elemzést mellőzve megállapítható, hogy a Bíróság értelmezésében a hatáskör-átruházás több mint fél évszázada lefektetett kritériumrendszere a Lisszaboni Szerződés keretei között akképp értelmezendő át, hogy jogszerű a hatáskör-átruházás, ha a) *az átruházott*

System of the European Union, especially to the Early Concept of European Bankunion. *US-China Law Review*, Vol. 10. (2013) No. 1. 46-67.

³¹ C-270/12. *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union – Judgement (European Court of Justice)*, 22 January 2014.

³² C-270/12. *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union – Opinion of Advocate General*, 12 September 2013. (a továbbiakban: Indítvány) 60. pont.

³³ Indítvány 88. pont.

hatáskörök pontosan meg vannak határozva és b) a hatáskör gyakorlása bírósági felülvizsgálat alatt áll.

5. Konklúzió

Ahogy ezt láthattuk a rövid áttekintésből, a Bíróság esetjoga *folyamatos változáson* megy keresztül, figyelemmel az integráció mélyülésére és az uniós feladatok kiszélesedésére. Nem lehet eltekinteni attól a tényről, hogy az európai intézmények mellett – vagy inkább alatt – létrejött az európai ügynökségek diffúz rendszere, amely szükségszerűen – a szerződések keretei között – egyre szélesebb feladat- és hatásköröket látnak el. Erre reagálva a Bíróság esetjoga is folyamatosan puhította a hatáskör-átruházásra vonatkozó kritériumrendszerét.

Az ESMA ügyben kimondottak nagy jelentőséggel fognak bírni a harmadik generációs európai ügynökségek – mint pl. az Európai Felügyeleti Hatóságok – létrehozatalakor, hiszen egyértelművé vált, hogy a bírósági felülvizsgálat megteremtésével a Bíróság szerint „ki lehet szervezni” a végrehajtási hatásköröket és főleg a mérlegelési jogkört is igénylő hatásköröket az intézmények – elsősorban a Bizottság – feladatköréből. Ez egyúttal jogi lehetőséget is teremt a belső jogban ismert szabályozó hatóságok létrehozására európai szinten is, amelyre az uniós feladatok bővülésére tekintettel nagy igény is mutatkozik.

Ne feledkezzünk meg azonban arról, hogy a feladat- és hatáskörök bővülésével párhuzamosan biztosítani kell a jogszerű működés garanciáit is. A bírósági felülvizsgálat kiszélesítése csak egy eleme a garanciarendszernek, biztosítani kell továbbá az európai ügynökségek demokratikus elszámoltathatóságának hatékony rendszerét, de a jó közigazgatási eljáráshoz való jog európai uniós szinten történő érvényesülését is.

TÁRSADALMI MOBILITÁS ÉS A SZÜLŐI FELÜGYELETI JOG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

*Kovács Gabriella**

1. Bevezetés

1.1. A társadalmi mobilitás és a szülői felügyeleti jog

A társadalmi mobilitás a társadalmi szerkezetnek, a vándorlás (migráció) pedig a népesség városok és községek, települések közötti megoszlásának dinamikáját jelenti.¹ A társadalmi mobilitás az egyének és családok mozgása a társadalmi osztályok és rétegek között, például a parasztból munkás vagy a munkásból értelmiségi lesz. A belső vándorlás pedig az egyének és családok mozgása a települések között, azaz olyan lakóhelyváltozás, amely településhatár átlépésével jár.

A nemzetközi vándorlás volumene világszerte, különösen a fejlett országokban jelentősen megnőtt. Napjainkban nő az a tendencia, mely szerint egyre többen bontják fel a házasságot, szüntetik meg az életközösséget, melynek következtében nő az ún. csonka családok száma. Ha olyan házasság ér véget, vagy olyan élettársi kapcsolat szakad meg, amelyből gyermek is származott, a gyermek, illetve a szülők számára kritikus jelentősége van annak, hogy hogyan rendezik a kiskorú gyermek esetében a szülői felügyelet kérdését, melyik szülővel fog a gyermek együtt élni, együtt lakni és miként tartja a kapcsolatot a különélő szülővel.¹ Ezek a tényezők indokolják a különélő szülők jogainak megerősítését, garantálását, hogy az egyik szülő ne foszthassa meg a másikat gyermekétől.² Gyakran a házasság felbontása, az élettársi kapcsolat megszűnése esetén a szülők nem veszik tudomásul, hogy a gyermeküknek mindketten változatlanul a szülei maradnak, nem képesek ésszerű kompromisszumot kötni.³

A korábbi gyakorlat szerint a házasság felbontását követően a gyermekek az egyik szülővel, jellemzően az anyával maradtak, míg az apa különélő szülőként kapcsolatot tarthatott a gyermekkel. Évek, évtizedek elteltével egyre kevésbé felelt meg ez a megoldás azon különélő szülők (jellemzően az apák) igényeinek, akik több időt kívántak a gyermekkel tölteni, és nagyobb mértékben részt venni életében. Ezzel egyidejűleg elismerést nyert a szülők egyenjogúságának elve, mely szerint a szülőknek azonos jogaik és kötelezettségeik vannak, ez nem változik akkor sem, ha már nem élnek együtt. A kérdés jogi megoldását a közös szülői felügyelet fenntartása jelentette.⁴ A helyzet jobbítása érdekében számos országban lehetővé vált az, hogy kiterjedt kapcsolattartási jogot biztosítsanak a különélő szülő számára, biztosítva azt, hogy a különélő szülő kapcsolattartás címén több időt töltsön gyermekével.

A fizikai értelemben is közös szülői felügyelet megvalósíthatósága érdekében vezették be több európai jogrendszerben az ún. *váltott elhelyezés* intézményét. E vonatkozásban már nem kapcsolattartásról, hanem teljes értékű szülői felügyeleti jogról beszélünk: a gyermek idejének felét anyai, idejének másik felét apai gondoskodásban tölti.

* *Doktoranda, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Email: kovacs.gabriellavp@gmail.com.*

¹ Szeibert Orsolya: A családjog jövője – együtt a házasság felbontása után is? A közös szülői felügyelet és a váltott elhelyezés európai tendenciái. *Családi jog*, X. évfolyam (2012) 4. szám, 1.

² Csiky Ottó – Filó Erika: *Családjog II.* Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1998. 49.

³ Bíró Eszter: A közös szülői felügyelet és a különélő szülő jogai. *Studia juvenum*, Vol. 3 (2009) No. 1, 85.

⁴ Szeibert: *A családjog jövője...* 1.

1.2. Problémafelvetés: csúcson a migrációt tervezők aránya

Az Európai Unió az elmúlt években célul tűzte ki, hogy a nemzetközi családjog területén megerősíti a tagállamok közötti együttműködést. Ennek legfőbb oka az, hogy a belső határok nélküli térségben a személyek szabad migrációja következtében különböző tagállamok állampolgárai között megnőtt azon kapcsolatok száma, amelyek családjogi relevanciával bírnak. A nemzetközi magánjogi és eljárásjogi harmonizáció a személyek Unión belüli szabad mozgásának biztosítása mellett elősegíti a családjog területén a jogbiztonságot, a kiszámíthatóságot és a rugalmasságot. Mindezeknek köszönhetően a nemzetközi családjog ma egyike az Unió legdinamikusabban fejlődő jogterületeinek.⁵

Mára társadalmi jelenséggé vált Magyarországon az időszakos külföldi munkavállalás és a kivándorlás, azaz a végleges külföldre költözés. Mára minden ötödik magyar felnőtt tervezi, hogy rövid- vagy hosszútávon külföldön vállal munkát, vagy véglegesen kivándorol, továbbá 2010 óta másfélszeresére nőtt a külföldi munkavállalást vagy kivándorlást tervezők aránya. Ez a tendencia egyre több „ügyet” eredményez a családjog területén is, hiszen egyre több határon átnyúló családi, házassági kapcsolat jön létre. A határon átnyúló családi kapcsolatok számának növekedésével a határon átnyúló házasságok bontása is egyre gyakoribb. Európai szinten felvetődnek különböző kérdések, mennyiben lehet, mennyiben kell kiszámíthatóvá tenni a házassági bontójogot, különösen azon párok számára, akiknek házasságában, és így annak felbontásában is nemzetközi elem szerepel. A kérdések megválaszolása és megfelelő szabályozása érdekében a családjog terén gyors változás zajlik, ez számos európai jogrendszerben a családjogi vonatkozású rendelkezések, a bontójogi szabályok felülvizsgálatához, azok átalakításához, módosíthatóság vizsgálatához vezet, illetve vezetett.⁶

Másik gyakori jelenség az, amikor a válással érintett személyeknek kiskorú gyermekük van, akit az egyik fél külföldi letelepedés szándékával vinne magával külföldre. Ez további problémához vezet a házasság felbontása során, ugyanis minden esetben számolni kell a másik szülővel is, akinek láthatási, és kapcsolattartási joga van a kiskorúval, valamint a kiskorú külföldre vitele esetén szükséges az engedélye is. Mindebből adódik, hogy egy konkrét ügy megoldásához ma már sok esetben több uniós rendeletet is alkalmazni kell. A legtöbb határon átnyúló ügyben hivatkozni kell az ún. Brüsszel II. rendeletre,⁷ vagy a 2011. június 18-án követően indult perekben az új tartási rendeletre.⁸

2. A szülői felügyelet

2.1. A család és a családi élet fogalma

Család alatt értjük bizonyos személyeknek vérségi kapcsolaton alapuló, erkölcsi, érzelmi és külső vonatkozásaiban jogilag is elismert, védett, szabályozott közösségét. A családnak ez a meghatározása egyezik a római jog „*kognát család*” fogalmával. A kognát család magába

⁵ Kozák Henriett: Joggyakorlat, Gyakorlati kalauz a nemzetközi családjog egyes kérdéseihez. *Családi jog*, X. évfolyam (2012) 1. szám, 15.

⁶ Szeibert Orsolya: Az európai harmonizáció lehetősége a házasság felbontása kérdésében. *Jogtudományi Közöny*, Vol. 68 (2013) No. 10, 481.

⁷ A Tanács 2201/2003 EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁸ A Tanács 4/2009 EK rendelete (2008. december 18.) a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről.

foglalja a szűkebb értelemben vett szülőket és a tőlük törvényes házasságban leszármazott gyermekeket, tágabb értelemben a távolabbi rokonokat (*cognati*) is.⁹

A római civiljog által ismert ún. „*agnát család*” kizárólag egyetlen jogi elven épül fel, a *pater familias* hatalmán. A szűkebb értelemben vett családot (*domus*) alkották a *pater familias* és a hatalma (*manus*) alatt álló személyek. A férji hatalom alatt a feleségek (*uxor in manu*), a gyermekek (*filia familias*), a *filius familias* felesége, aki az unoka helyzetében volt, az unokák (*nepos, nepis*), etc. Tágabb értelemben a familiába beletartozott minden olyan személy, aki valaha ugyanazon *patria potestas* alatt állt, vagy állna, ha a közös ős még élne.¹⁰

Napjaink társadalmában a hagyományos többgenerációs nagycsalád lényeges változáson ment keresztül. Korunkban általánossá vált az ún. „*nukleáris család*”, emellett azonban a jelentős számú válás, és új párkapcsolatok következményeként más családformák is jelentkeznek. A modern nukleáris családok mellett kell megemlítenünk az új családi egyesülési formákat: házasságkötés nélkül együtt élő párok gyermekkel, bontás utáni családok, egyszülős családok, újjáalakult családok, örökbefogadással alakult családok, nevelőcsaládok, mesterséges megtermékenyítés útján alakult családok.¹¹ A szülői hatalmat napjaink jogrendszerében mindkét szülő együttesen gyakorolja. A házastársak egyenjogúságának elvéből következik, hogy a szülői jogok és kötelességek gyakorlása egyenjogú felekként közösen illeti meg a szülőket.

A Ptk. Családjogi Könyve a család fogalmát nem határozza meg, a család védelmének elve azonban a teljes és a csonka családokra is kiterjed, továbbá a vérségi, vagy az annak mintájára létrejött örökbefogadási kapcsolatokra és például nevelő szülő-nevelt gyermek kapcsolatban is érvényesül.¹²

2.2. A szülő-gyermek jogviszony

A család széles körű funkciórendszere közül a gyermek szempontjából elsődleges a család, a szülők gondozó, nevelő, szocializáló és érzelmi egyensúlyt biztosító funkciója. A szülő-gyermek közötti jogviszony alapját részben a vér szerinti leszármazás ténye, vagy az örökbefogadás, részben a gyermeknek a gondviselésre, oltalmazásra való jogosultsága teremti meg.

A magyar családjogi szabályozás a szülő és gyermek kapcsolatában meghatározza a szülői jogokat, valamint az általános kötelezettségeket. A szülői jogok kizárólag a gyermek érdekében gyakorolhatók. A gyermek érdeke testi, értelmi és erkölcsi fejlődésének, valamint személyi és vagyoni jogainak és jogos érdekeinek biztosítása. A szülői felügyeletet a szülők együttesen gyakorolják, akkor is, ha már nem élnek együtt. A szülői felügyeletnek a gyermek érdekében történő gyakorlása mindkét szülő joga és kötelessége, azt a szülők közösen látják el.¹³

A Családjogi Könyv alapján nincs elhagyatott gyermek, nagykorúságáig szülői felügyeletet gyakorló szülő, vagy gyám gondoskodik róla, teljesíti a vele kapcsolatos kötelezettségeket, és ellátja az ebből a helyzetből eredő jogokat. A jogszabály értelmében tehát nem fordulhat elő, olyan eset, hogy a kiskorú gondviselő nélkül marad.¹⁴ A gyermek életkoránál fogva rászorul erre a gondozásra, támogatásra, amely részben jelenti a gyermek gondozását-nevelését,

⁹ Somfai Balázs: *Kapcsolattartás, mint a gyermek emberi joga*. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2008. 47.

¹⁰ Marton Géza: *A római magánjog elemeinek tankönyve*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1958. 241- 242.

¹¹ Somfai: *i. m.* 48.

¹² Csiki Ottó – Filó Erika: *Családjog I.* Janus Pannonius Tudományegyetem, Pécs, 1999. 13. és Somfai: *i. m.* 48.

¹³ Ptk. Családjogi Könyv, 4: 147. § (1)- (2) bekezdések.

¹⁴ Makai Katalin: A szülői felügyelet általában. In: Kőrös András (szerk.): *A családjog kézikönyve*. Budapest, 2007. 626.

részben pedig a gyermek jogi képviselőjét és egyes alapvető feladatok ellátását. A szülőknek kötelezettsége, ugyanakkor joga is, hogy ezeket a feladatokat ellássák.

A szülői felügyelet általában az anyai, illetve az apai pozícióra tekintettel, a törvény erejénél fogva jön létre, az a szülő látja el, amelyik a szülői státuszt betölti. A családi jogállás keletkezésére irányadó rendelkezések szerint a gyermek anyja az, aki megszülte a gyermeket, az apja pedig az, akit valamely apasági vélelem alapján apának kell tekinteni.¹⁵ Ezt a jogállást betölti az örökbefogadó szülő is.

A szülői státuszról és a szülői felügyeletről nem lehet lemondani, ugyanakkor a titkos örökbefogadásnak az az esete, amikor a szülő a gyermek örökbefogadásához az örökbefogadó szülők személyének ismerete nélkül hozzájárul, lényegében a szülői felügyeletről történő lemondást jelenti.¹⁶

Főszabály szerint a szülő gyakorolja a szülői felügyeleti jogokat, és teljesíti az ezzel járó kötelezettségeket. Ugyanakkor előállhat olyan helyzet, melynek következtében a szülői felügyeleti jog szünetel, azonban ilyen esetben sem fordulhat elő, hogy a kiskorú gondviselő nélkül marad. Az a szülő, akinek a szülői felügyeleti joga szünetel, rendelkezik jogokkal és kötelezettségekkel a gyermek vonatkozásában, azonban ezek a jogok és kötelezettségek szűk körre szorítottak. A szülő felügyeleti jog szünetelése lehet olyan helyzet következménye, amely a szülőknek felróhatóan állt be, de lehetséges, hogy nem felróhatóan került a szülő ebbe a szituációba. A szülői felügyeleti jog megszűnésére is van lehetőség, ennek is több alaphelyzete lehetséges.¹⁷ A szülői felügyelet megszűnése nem minden esetben vonja maga után a gyámságot. Gyámság alá a gyermek csak akkor tartozik, ha mindkét szülő szülői felügyeleti joga megszűnt, vagy szünetel. A kiskorú számára gyámság akkor jön létre, ha a gyámhatóság gyámot rendel.¹⁸

2.2.1. A közös szülői felügyelet *együttélő* szülők esetében

A családjogi szabályok egyik legfőbb célja az, hogy biztosítsa a családi életben a házastársak egyenjogúságát,¹⁹ a közös ügyekben közösen kell dönteniük. Alapvető közös ügy a kiskorú gyermekük gondozása, nevelése. A szülői felügyelet mindkét szülőt megilleti, jogaik és kötelezettségeik egyenlők, továbbá a szülők a szülői felügyeletet a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésének érdekében, egymással együttműködve kötelesek gyakorolni.²⁰ Következtetésképpen a szülői felügyelet mindkét szülőt megilleti függetlenül attól, hogy házasságban élnek, vagy sem.

2.2.2. A *különélő* szülők által gyakorolt közös szülői felügyelet

1995 óta a családjogi rendelkezések szerint a szülői felügyeletet a szülők együttesen gyakorolják – ellentétes megállapodás hiányában akkor is, ha már nem élnek együtt.²¹ Ez a szabály kiterjed mind a házassági kapcsolatot, mind az élettársi kapcsolatot megszakító szülőkre.

A szülői felügyeleti jogok közös gyakorlására nem csak együtt élő szülők esetén van lehetőség, hanem különélésük esetén is megállapodhatnak ebben. A fő kérdés tehát az, hogy a szülői felügyeletet együtt gyakorolják-e, vagy sem. Annak ellenére, hogy a szülők már nem

¹⁵ Csiky Ottó: A családi jogállás. In: Körös András (szerk.): *A családjog kézikönyve*. Budapest, 2007. 354.

¹⁶ Makai: *i. m.* 627.

¹⁷ Szeibert Orsolya: *Családi jog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2012. 168.

¹⁸ Makai: *i. m.* 626.

¹⁹ Ptk., Családjogi Könyv 4:3.§ [A házastársak egyenjogúságának elve]

²⁰ Uo. 4:147.§ (1)-(2) bekezdések.

²¹ Uo. 4:164.§ (1) bekezdés.

élnék együtt, továbbra is a gyermek szülei és mindketten részt vesznek a gyermekkel kapcsolatos döntések meghozatalában. Közös szülői felügyelet esetén az anya és az apa is rendelkezik szülői felelősséggel, a szülői felügyeleti jogok és kötelezettségek egyformán illetik meg, és terhelik őket.²² Főszabály szerint, a különélő szülők esetén, ha a házasság felbontása vagy a gyermek elhelyezése iránti perben a gyermeket a szülők megegyezése, vagy a bíróság döntése alapján valamelyik szülőnél elhelyezték, a felügyeletet ez a szülő gyakorolja. Ilyen döntés hiányában elvileg együttesen gyakorolják, ha külön élnek, akkor is. A valóságban azonban, ha a szülők nem élnek együtt, ténylegesen csak az egyik szülő gyakorolja a jogok összességét, a másik szülő jogai szünetelnek.²³

Kutatásom során megállapítottam, hogy sok esetben vitás a közös szülői felügyelet bontás utáni elsődlegessége. Amikor a felek állapotodnak meg a közös szülői felügyeletben, nagyobb eséllyel lehet bízni abban, hogy az valóban betölti rendeltetését, mint akkor, amikor a bíróság rendeli el. Európa számos országában a bíróság kötelezően elrendelheti az egyik fél tiltakozása ellenére is a közös szülői felügyeletet. A hazai bíróságok nem rendelhetik el a bontás utáni közös szülői felügyeletet, ha az egyik szülő tiltakozik ellene.

Számos európai rendszerben a bíróságnak akkor kell elsődlegesen elrendelni a közös szülői felügyeletet, amikor az egyik fél, vagy akár mindketten ezt ellenzik, de nem állapítható meg, hogy a gyermek érdekében a közös szülői felelősség fennmaradása ellentétes lenne. Ilyen esetekben fennáll az esélye annak, hogy olyan szülők között marad fenn ez a viszony, akik egymással esetleg beszélő viszonyban sincsenek már. A közös szülői felügyelet gyakorlása során ez különös probléma, mert a közös szülői felügyelet nem egyszerű „beszélő viszonyt” igényel, hanem együttműködési hajlandóságot a szülők részéről. Ez sok esetben nehézséget okoz a szülőknek.²⁴

Az a kérdés, hogy a válást követően miként alakul a gyermek tartózkodási helye, a kapcsolattartás, illetve ki gyakorolja az egyes konkrét jogokat, függ az adott jogrendszer szabályaitól, illetve a vonatkozó ítélkezési gyakorlattól.

2.2.3. Kapcsolattartás

További kérdés az, hogy a közös szülői felügyelet mellett kell-e szabályozni a kapcsolattartást. Különböző nézetek léteznek. Van olyan megoldás, amely szerint a közös szülői felügyeletnek az az egyik lényegi vonása, hogy nincs konkrétan meghatározott kapcsolattartás, hanem mindkét szülő többé-kevésbé kötetlenül lehet együtt a gyermekkel. Más esetben a közös szülői felügyelet nagyon szélesre engedett kapcsolattartással jár együtt. Egy konkrét kérdésekben való döntés vonatkozásában, lehetséges, hogy nincs részletesen szabályozva, hogy mikor dönthet a gyermeket otthonában nevelő szülő, és mikor a különélő szülő, és mikor rendelkeznek közös döntési joggal. A másik megoldás az, hogy a jogszabály tekintettel van arra a tényre, hogy a mindennapokban csak az egyik szülő él a gyermekkel, így ő dönthet a mindennapi kérdésekben.²⁵

Hazánkban a kapcsolattartás jogi szabályozását részint a Családjogi Könyv, részint a *gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról* szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. r. (Gyer.) tartalmazza. A szabályok értelmében a gyermeknek joga, hogy különélő szülőjével személyes és közvetlen kapcsolatot tartson. A kapcsolattartás további részletes szabályait a Gyer. tartalmazza. A kapcsolattartás szabályai mindkét szülőre kötelezettséget rónak. Az egyik, rendszerint a különélő szülő tartson fenn kapcsolatot a gyermekkel, a másik, gyermekkel együtt élő szülő pedig tegye lehetővé a gyermekkel való kapcsolattartást. A Gyer.

²² Bíró Eszter: *A közös szülői felügyelet és a különélő szülő jogai. Studia juvenum*, Vol. 3 (2009) No. 1, 84.

²³ Uo. 84.

²⁴ Szeibert: *A családjog jövője...* 7.

²⁵ Uo. 2.

szerint a kapcsolattartás célja, hogy a családi kapcsolatot fenntartsa, továbbá, hogy a kapcsolattartásra jogosult szülő a gyermek nevelését, fejlődését figyelemmel kísérje, tőle telhetően segítse.²⁶ Az olyan kapcsolattartási ügyben, amikor a bírói gyakorlattól eltérő rendszer helytállóságáról szeretnénk meggyőzni a bíróságot, ezzel a szokásos gyakorlattól eltérő egyedi döntést szeretnénk, a legfontosabb szempont, amire hivatkozni kell, a gyermek biztonságérzete. Életkortól függetlenül minden gyermeknek ez az elsődleges igénye. Életkoronként más és más, hogy mi nyújt biztonságérzetet a gyermek számára. Szükséges megjegyezni, a gyermek egy éves kora alatt indokolt, hogy az édesapa akár kétnaponta látogassa a gyermeket, ugyanis a gyermek rövidtávú memóriája miatt csak így alakulhat ki a valós kapcsolat. Az elvitel jogának gyakorlása a gyermek három éves koráig nem javasolt, mert a tárgyállandóság fogalma csak ekkor alakul ki. A gyermek ekkor már tudja, hogy ha valamit nem lát, attól még létezik. Ha a három éves kor alatti gyermek több napot tölt távol az édesanyjától, nagy eséllyel alakul ki nála szorongás, valamint a dackorszakra jellemzően ebben az esetben gyakrabban összeveszik a szüleivel.²⁷ Összességében tehát a kapcsolattartási rend kialakításában a gyermek biztonságérzetét kell alapul vennünk, ami pedig életkoronként más és más.

2.2.4. A közös szülői felügyelet főszabálya válása az európai jogrendszerekben – a változás okai

Napjainkra Európa legtöbb országában a szülői felelősség, illetve szülői felügyelet a törvény erejénél fogva fennmarad akkor is, ha a szülők felbontják házasságukat, illetve véget ér élettársi kapcsolatuk.²⁸ Ez a folyamat azzal vette kezdetét, hogy a szülőknek lehetőségük nyílt arra, hogy a házasság felbontása után fenntartsák a közös szülői felügyeletet. Ehhez a szülők konkrét megállapodására volt szükség, a közös szülői felügyelet nem maradt fenn automatikusan. Svédországban erre már 1976-ban sor került, Németországban csak 1997-ben.²⁹

A szülők között nem tehetünk különbséget, egyenlők a gyermekkel kapcsolatos jogaik és kötelezettségeik – a közös szülői felügyelet esetén minden országban egyenlő a szülők helyzete, ugyanolyan jogaik és kötelezettségeik vannak.

Amíg a szülők együtt élnek, a közös szülői felügyelet beleépül a szülők mindennapi rutinjába, minden család másként rendezi az anyai és apai hatásköröket. Különlő szülőknél ennek megvalósítása nehezebb, és kérdés, hogy a közös szülői felelősség valóban azt jelenti-e, hogy a szülőknek mindig minden kérdésben közösen kell dönteniük. E kérdést a különböző európai országok eltérően szabályozzák. Számos jogrendszer azt a megoldást alkalmazza, hogy a gyermeket érintő fontos ügyekben csak közösen dönthetnek a szülők, a mindennapi kérdésekben pedig önállóan járhat el az egyik szülő. Fontos ügy jellemzően a gyermek iskoláztatásával, tartózkodási helyének kijelölésével, annak megváltoztatásával kapcsolatos kérdés.

Más országok jogrendszere arra vonatkozóan ad szabályozást, hogy melyek azok az ügyek, amelyek terén egyik szülő önállóan járhat el, és azokon kívül a szülők közös eljárására van szükség.

Egyes jogrendszerek külön rendezik az önálló eljárás lehetőségét a sürgős ügyekben, azzal, hogy erről a másik szülőt minél hamarabb értesíteni kell. Létezik olyan jogi megoldás is, hogy amennyiben a szülők közötti kommunikáció nem megfelelő, az egyik szülőnek a tervezett

²⁶ Gyer. 27.§ (1) bekezdés.

²⁷ Illés Bianka: A családjog pszichológiai vetülete. *Ügyvédek Lapja*, 2013/1. 23.

²⁸ Boele-Woelki, Katharina et al.: *Principles of European Family Law Regarding Parental Responsibilities*. Antwerpen-Oxford, 2007. 79-80.

²⁹ Szeibert: *A családjog jövője...* 5.

döntéséről időben tájékoztatni kell a másik felet, aki meghatározott határidőn belül ellentmondással élhet, de ha határidőn belül nem ellenzi, a döntést tervező fél jogosult eljárni.³⁰

2.2.5. Mi a gyermek érdeke szerinti legszerencsésebb megoldás?

Kétségtelen, hogy a gyermek számára az a legszerencsésebb megoldás, ha a szülei a partnerkapcsolatuk felbontása, megszakítása után, továbbra is felelős, gondoskodó, egymás szülői minőségét tiszteletben tartó szülők maradnak, és képesek a mindennapokban a gyermek érdekét ténylegesen előtérbe helyezni. Ha a gyakorlatban a közös szülői felügyelet mint jogi megoldás elősegíti a gyermek érdekeinek tényleges előtérbe helyezését, akkor támogatásra érdemes intézmény.

Kérdésként felmerülhet, hogy a közös szülői felügyelet milyen hatást gyakorol a családtagokra, azaz a gyermekre, az anyára, illetve az apára. A kérdés vonatkozásában kevés eredmény áll rendelkezésünkre, ugyanakkor ismerünk olyan vizsgálatokat, amelyek vizsgálták azt, hogy a bontást követően miként alakul az apa és gyermek kapcsolata. Az első eredmények igazolták azt, hogy minél hosszabb ideje tart a szülők különélése, annál gyengébb az apa és a gyermek közötti kapcsolat. A kérdés vonatkozásában jelenősége van annak is, hogy az apa korábban közös háztartásban élt-e a gyermekkel. Annak azonban nincs jelentősége, hogy a szülők házastársakként, vagy élettársakként éltek-e együtt. A kutatás eredménye kimutatta, hogy a bontás utáni közös szülői felügyelet jobb apa-gyermek kapcsolatot eredményez.³¹

2.2.6. Váltott elhelyezés – európai trend

Noha a közös szülői felügyelet jogilag teljes egyenlőséget teremt a szülők között, nem feltétlenül garantálja az azonos szülői felelősség tényleges megvalósulását. Ez vezetett arra, hogy ne csak jogilag, hanem fizikai értelemben is teljes legyen a szülők közötti egyenlőség. Ennek megvalósulási módja a modern megoldásként aposztrofálható váltott elhelyezés, ami újabb eszköze annak, hogy egyik szülő se szakadjon el gyermekétől.

A váltott elhelyezés lehetőséget biztosít arra, hogy a bontás után közös szülői felügyeletet gyakorló szülők kössenek olyan megállapodást, vagy a bíróság elrendelje azt, hogy a gyermek felváltva lakjon megközelítőleg azonos időtartamban az anyánál, majd az apánál, így mindkét szülő érdemben azonos időt tölt a gyermekkel. Ennél fogva a váltott elhelyezés módot ad arra, hogy mindkét szülő otthona a gyermek tartózkodási helyéül szolgáljon. A gyakorlatban a váltásra különböző megoldások léteznek. Lehetséges a napi, kétnapi, kéthavi, vagy féléves váltás is. Egyes európai országokban nem ritka a három-négy napos váltás, illetve az, hogy a gyermek egy hetet tölt az egyik, majd ugyanannyi időt a másik szülőnél. Vannak olyan országok is, ahol a kéthetente történő váltás vált gyakorlattá.³²

Az európai tendenciákat tekintve egyes jogrendszerek másként viszonyulnak a váltott elhelyezés intézményéhez. Vannak olyan országok, ahol a váltott elhelyezés főszabálynak tekinthető, vagyis az egyik szülő ellenzése esetén is elrendelhető. Ezzel ellentétben vannak olyan országok is – például Bulgáriában és Dániában – ahol egyáltalán nincs mód a gyermek váltott elhelyezésére. Egyes jogrendszerek ugyan lehetővé teszik a váltott elhelyezést, de ritkán kerül rá sor (ilyen rendszer uralkodik például Németországban, Oroszországban,

³⁰ Szeibert: *A családjog jövője...* 6. és Boele-Woelki et al.: *i. m.* 87-89.

³¹ Szeibert: *A családjog jövője...* 6.

³² Uo. 2.

Spanyolországban és Svájcban), illetve létezik olyan megoldás – Finnországban és Norvégiában – amely szerint csak megegyezés esetén lehetséges a váltott elhelyezés.³³

Európában legkorábban Svédországban, 1998-ban vezették be a váltott elhelyezést intézményét azzal a megoldással, amely szerint a szülők megegyezésének hiányában is elrendelhető, amennyiben ez szolgálja a gyermek mindenekfelett álló érdekét.³⁴ Franciaországban 2002 óta, Belgiumban 2006 óta a váltott elhelyezés lehetőségének vizsgálata az elsődleges a házasság bontása esetén.³⁵ Angliában és Walesben törvényi bevezetésre nem került sor, azonban az ítélkezési gyakorlat alkalmazza a váltott elhelyezés intézményét.³⁶

Annak ellenére, hogy a bontás utáni közös szülői felügyelet szolgálja leginkább a gyermek érdekét, hiszen jogilag mindkét szülővel garantálja a kapcsolat lehetőségei szerinti teljességét, mégis vitát vált ki. Ennél lényegesen több vitát generál, és megosztja a jogászai közvéleményt a váltott elhelyezés intézménye. Sokan nehezményezik az intézményt arra hivatkozással, hogy a gyermek számára megterhelő a rendszeres költözködés, váltás, melynek következtében szinte állandó otthon nélkül nő fel. Előnyei azonban nem kérdésesek. A gyermek mindkét szülővel szoros kapcsolatban maradhat, ami a gyermek mindenekfelett álló érdekét szolgálhatja. E megoldás nemcsak a gyermek, hanem a szülők érdekét is szolgálja, hiszen egyik sem válik kirekesztetté a gyermek életéből.³⁷

3. Konklúzió helyett – a közös szülői felügyelet nemzetközi háttere

3.1. Az 1989-es new yorki gyermekjogi egyezmény

A gyermekjogi egyezmény átfogóan rendezi a gyermeki jogokat, és a szülők közös felelősségének elismerése mellett foglal állást. Az egyezményben részes államoknak a 18. cikk értelmében azon kell lenniük, hogy biztosítsák annak az elvnek az elismerését, amely szerint a szülőknek közös a felelőssége a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. Ez a rendelkezés két oldalról, részben a gyermek, részben a szülők, különösen a különülő szülő oldaláról közelíthető meg. A gyermek mindenekfelett álló érdeke az, hogy mindkét szülő részt vegyen a nevelésében, és elősegítse fejlődését. A szülők oldalán a férfiak és nők közötti egyenlőség, vagy annak hiánya jelentkezik problémaként. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága ezzel kapcsolatban hangsúlyozza az anyák és apák azonos jogait, különösen arra tekintettel, hogy számos ország jogszabálya, illetve ítélkezési gyakorlata a szülők különválása esetén automatikusan az anyának, vagy az apának ítéli a gyermeket. A Bizottság álláspontja szerint a gyakorlatnak olyannak kell lennie, amely mentes a rugalmatlanságtól, nem alkalmaz sem az anyák, sem az apák javára előnyt.³⁸ Az egyezmény értelmében a szülőknek akként kell gyakorolniuk szülői felelősségüket, hogy az megfeleljen a gyermek mindenekfelett álló érdekének. A szülők közös felelőssége azt a szülői kötelezettséget jelenti, hogy a gyermek életében mindketten részt vegyenek.³⁹

A szülői felügyelet kérdéséhez kapcsolódik a gyermekjogi egyezmény több cikke is. Az egyezmény 9. cikke értelmében a részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeket szüleitől akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve – a megfelelő eljárási szabályok betartásával

³³ Szeibert: *A családjog jövője...* 8. és Boele-Woelki et al.: *i. m.* 132.

³⁴ Szeibert: *A családjog jövője...* 8. és Boele-Woelki et al.: *i. m.* 132.

³⁵ Szeibert: *A családjog jövője...* 8. és Boele-Woelki et al.: *i. m.* 132.

³⁶ Szeibert: *A családjog jövője...* 8. és Boele-Woelki et al.: *i. m.* 132.

³⁷ Szeibert: *A családjog jövője...* 8.

³⁸ *Kézikönyv a gyermekjogi egyezmény alkalmazásához.* UNICEF, 2007. (a magyar kiadást szerkesztette: Herczog Mária), Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület, Budapest, 2009. 172-173.

³⁹ Szeibert: *A családjog jövője...* 4.

– ha a gyermek mindenkifelett álló érdeke indokolja. Az egyezmény két példát említ, az egyik az, ha a szülők különváltak, és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről. Ebben az esetben elkerülhetetlen lehet az, hogy a gyermek az egyik szülőtől ebben az értelemben elválasztva kénytelen élni, és ezért az állam felelősséget vállalni nem tud. A Gyermekjogi Bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy nagyobb tájékoztatást adjanak arról, hogy a válás milyen hatást gyakorol a gyermekekre.⁴⁰

3.2. Egyéb nemzetközi dokumentumok

A *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (1966), valamint a *nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról* szóló 1979. évi new yorki egyezmény a férfiak és nők közötti megkülönböztetés tilalmából, illetve abból indul ki, hogy a házasság felbontása után, illetve szülői szerepükben jogaik és kötelezettségeik egyenlők, szülői felelősségük közös alárendelve a gyermek érdekének.

A Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia által elfogadott a szülői felelősséggel és a gyermekek védelmét szolgáló intézkedésekkel kapcsolatos együttműködésről, valamint az ilyen ügyekre irányadó joghatóságról, alkalmazandó jogról, elismerésről és végrehajtásról szóló 1996. évi egyezmény nemzetközi magánjogi és nemzetközi polgári eljárásjogi rendelkezéseket tartalmaz és leszögezi a gyermek mindenkifelett álló érdekének elsőbbségét és a gyermek védelme érdekében való együttműködés szükségességét.

Az Európa Tanács 2002-ben elfogadott, a szülői jogállás keletkezéséről és annak jogkövetkezményeiről szóló Fehér Könyv⁴¹ elveket fogalmaz meg, többek között a szülői felelősség tartamának és annak szülők általi, lehetőség szerinti közös gyakorlásáról. A Fehér Könyvben foglalt elvek értelmében célszerű, hogy a szülői felelősség mindkét szülőt megillessen. Amennyiben mindkét szülő rendelkezik szülői felelősséggel, azonos jogok illetik meg őket a szülői felelősség gyakorlása során és amennyiben lehetséges, közösen kell gyakorolniuk, kivéve, ha ez ellenkezik a gyermek mindenkifelett álló érdekével. A szülői felelősséget gyakorolhatja egyedül az egyik szülő is, ha a gyermek mindenkifelett álló érdeke ezt indokolja, vagy a szülői felelősséggel együtt járó jogok megoszthatók a szülők között akár a hatáskörrel rendelkező bíróság, akár a felek megállapodása eredményeként.

A Fehér Könyvben foglalt, a szülői felelősség gyakorlására vonatkozó elvek kiindulópontja a közösen gyakorolt szülői felelősség, amely a gyermek mindenkifelett álló érdekét szolgálja. Az elvek olyan rendszer megvalósítását tekintik ideálisnak, amikor a közös szülői felelősség akkor is fennmarad, ha a szülők nem élnek együtt, kivéve, ha ez nem felel meg a gyermek mindenkifelett álló érdekének.

Az 1950-ben aláírt Emberi Jogok Európai Egyezmény 8. cikke értelmében a gyermeknek és szüleinek egyaránt joguk van arra, hogy a családi életbe való indokolatlan beavatkozástól az állam tartózkodjon, ugyanakkor az államnak elő kell segíteni a családi élet megfelelő fenntarthatóságát (8. cikk).

Az Európa Tanács 1996-ban fogadta el a gyermek jogainak gyakorlásáról szóló egyezményt,⁴² amely a gyermek mindenkifelett álló érdekének érvényre juttatása érdekében szükségesnek tartja azt, hogy a gyermek valóban gyakorolhassa jogait az őt érintő, különösen családjogi vonatkozású eljárásokban. Ennek érdekében szükséges az is, hogy a gyermek megfelelő információkkal rendelkezzen és módja legyen arra, hogy kinyilváníthassa véleményét.

⁴⁰ Kézikönyv a gyermekjogi Egyezmény alkalmazásához. UNICEF, 2007. 86.

⁴¹ *White Paper on Principles Concerning the Establishment and Legal Consequences of Parentage*, 2002.

⁴² *Convention on the Exercise of Children's Rights* (CETS n 160.) 1996.

A gyermek kapcsolattartásáról szóló egyezmény⁴³ 2003-ban került elfogadásra. Az Egyezmény a gyermek érdekének elsődlegessége érdekében célozza a gyermek és azon családtagja, elsősorban szülője közötti kapcsolattartást, aki a gyermekkel él együtt. A preambulumban foglaltak rögzítik a kapcsolattartás rendszerességének, közvetlenségének, személyességének követelményét.

3.3. A szülői felügyelet uniós megközelítése

Az Európai Unió a családjog anyagi jogi kérdéseit nem szabályozza. Egyre több családjogi viszonyokkal kapcsolatos, külföldi elemet tartalmazó vitának a joghatósági, határozatok elismerésére, végrehajtására vonatkozó, illetve kollíziós jogi kérdéseit rendezi az uniós jog, a családjog anyagi jogi szabályai nemzeti szabályok.⁴⁴

Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikk (3) bekezdése értelmében az Európai Unió előmozdítja a nők és férfiak közötti egyenlőséget, továbbá a gyermekek jogainak védelmét.⁴⁵ Az Európai Unió Alapjogi Chartája rögzíti a nők és férfiak közötti egyenlőséget,⁴⁶ valamint szól a gyermekek jogairól.⁴⁷ A gyermekjogok körében a Charta az 1989-es gyermekjogi egyezményt alapul véve hangsúlyozza azt, hogy a gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, továbbá kifejezi azt, hogy a gyermek mindenekfelett álló érdeke az elsődleges szempont, amelynek érvényesülnie kell mind a hatóságok, mind a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében. A Charta megismétli a gyermekjogi egyezménynek a szülő és gyermek közötti kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezést, azaz a személyes és közvetlen kapcsolat fenntartására vonatkozó előírást, a szülői felügyelet gyakorlásával kapcsolatban nem tartalmaz rendelkezést.⁴⁸

Az Európai Bizottság 2011 februárjában terjesztette elő az EU gyermekjogi ütemtervét, amelyben a Chartával összhangban fogalmaz meg a gyermekek érdekét védő intézkedéseket, terveket. A szülői felügyelettel kapcsolatban utal arra, hogy a családjogi viták jelentős mértékben megterhelik a gyermeket és különösen a szülői felelősséggel kapcsolatos kérdésekben folyó, határokon átnyúló családi kapcsolatokat érintő perek válhatnak terhessé a gyermek számára. Az Európai Bizottság a gyermek azon jogának tulajdonít jelentőséget, hogy mindkét szülőjével kapcsolatot tarthasson. Az ilyen kérdésekben hozott ítéletek kölcsönös elismerése és végrehajtása szükséges. A szülői felügyelettel kapcsolatos kérdésekben a kölcsönös elismerés és végrehajtás kérdéséről rendelkezik a Brüsszel IIA rendelet.⁴⁹

⁴³ *Convention on Contact Concerning Children* (CETS n 192) 2003.

⁴⁴ Szeibert: *A családjog jövője...* 5.

⁴⁵ Az Európai Unióról szóló Szerződés 3. cikk (3) bekezdés.

⁴⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 23. cikk.

⁴⁷ Uo. 24. cikk

⁴⁸ Szeibert: *A családjog jövője...* 5.

⁴⁹ A Tanács 2201/2003 EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000 EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. A Brüsszel IIA rendelet a szülői felelősséggel kapcsolatos kérdésekben a joghatóság, illetve a határozatok elismerése és végrehajtása kérdését rendezi, ezek azonban európai nemzetközi polgári eljárásjogi kérdések, így a rendelet a családjog anyagi jogi rendelkezéseit nem érinti. A rendelet határozottan támaszkodik a gyermekjogi egyezmény alapvető követelményeire, így a rendelet alkalmazása során is előtérben áll a gyermek elsődleges érdeke.

A TERMINÁLOKRÓL SZÓLÓ ENSZ KONVENCIÓ MEGALKOTÁSÁNAK ELSŐ SZAKASZA

*Kovács Viktória**

1. Bevezetés

Az 1980-as évektől, vagyis a kombinált fuvarozás technikai-műszaki és jogi-szervezési struktúrájának kialakulásától fokozottan kerültek előtérbe az áruszállítás láncolatában a helyhez kötött tevékenységek, valamint az azokhoz kapcsolódó felelősségi kérdések problémái.

A fuvarozás – különösen a nemzetközi árutovábbítás – ugyanis a legritkább esetben bonyolítható le egyetlen közlekedési alágazatban, a gyakorlatban több egymást követő szakaszból áll a fuvarozási lánc, melynek végén az áru megérkezik rendeltetési helyére. Eközben általában szükség van az áru egyik közlekedési eszközről másikra történő átrakására, átcsomagolására vagy raktározására, illetve az azokhoz kapcsolódó járulékos tevékenységek elvégzésére.¹

Az árutovábbítás folyamatában így meg kell különböztetni azokat a műveleteket, amelyeket az áru földrajzi helyek közötti fuvarozása (továbbítása) során végeznek, illetve a helyhez kötött, azaz csomóponti tevékenységeket.

A struktúra szabályozottságát illetően elmondhatjuk, hogy a földrajzi helyek közötti belföldi árutovábbítás közlekedési alágazatok szerinti változatai Magyarországon kormányrendeleti szinten² részletesen szabályozottak, a terminálokon, tehát a csomópontokon végzett tevékenységekre viszont nincs egységes, összefüggő szabályozás. A fuvarjogi szabályozás szerkezete nemzetközi szinten is hasonló képet mutat, hiszen egyezmények szabályozzák a nemzetközi közúti,³ vasúti⁴ és légi⁵ árutovábbítás folyamatát, melyeknek hatálya azonban nem terjed ki a helyhez kötött tevékenységekre.

Nemzetközi relációban a csomópontokon, vagyis a terminálokon végzett tevékenység jogi szabályozása – habár előrébb járt, azonban egészen az utóbbi időkig – nem volt egységes, különösen a felelősségi szabályokat illetően merültek fel nehézségek. Az ENSZ nemzetközi kereskedelmi jogot érintő problémákkal foglalkozó szakosított szervei erre figyelemmel kezdeményezték egy erre vonatkozó konvenció előkészítését és megalkotását.

Az ENSZ *Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága* (United Nations Commission on International Trade Law – UNCITRAL) hosszú előkészítő munkája eredményeként ezen a területen egy jelentős nemzetközi egyezmény került elfogadásra: 1991. április 17-én egy sokoldalú nemzetközi konferencián elfogadták, majd Bécsben aláírták a *United Nations Convention on the Liability of Operators of Transport Terminals in International Trade* (a továbbiakban: Konvenció). Az egyezményt eddig 9 állam írta alá, melynek jelenleg nem részese Magyarország.

* Doktoranda, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Email: dr.viktoria.kovacs@gmail.com.

¹ Például a küldemény állagának megóvása érdekében végzett hűtő-fűtő, szellőztető műveletek.

² 2/1981. (I. 31.) MT rendelet a közúti árutovábbítási szerződésekről (KÁSZ), 153/1996. (X. 15.) Korm. r. a vasúti áru fuvarozási szerződésekről (VÁSZ), 26/1999. (II. 12.) Korm. r. a légi áru fuvarozás szabályairól (LÁSZ).

³ Nemzetközi közúti áru fuvarozási szerződésről szóló egyezmény (CMR). 1956. május 19.

⁴ COTIF-CIM Egyezmény a vasúti nemzetközi áru fuvarozásról, SZMG SZ megállapodás a vasúti nemzetközi áru fuvarozásról.

⁵ Varsói Egyezmény a nemzetközi légi fuvarozásról.

A szerződés elfogadásának jelentős előzménye volt az, hogy az UNIDROIT (*International Institute for the Unification of Private Law – Institut international pour l'unification de droit privé*) Kormányzótanácsa 1983-ban elfogadta a tárolási (*bailment*) és raktározási (*warehousing*) szerződésekre vonatkozó a munkaanyagot, amely egy évvel később a terminál-szolgáltatók felelősségéről szóló előzetes egyezménytervezet szövegeként került az UNCITRAL elé. Ennek megfogalmazott célja az volt, hogy egy új egyezmény megalkotásával kitöltse a nemzetközi fuvarozás-szállítmányozás láncolatában meglévő szabályozási űröket, amelyek elsősorban a kikötők, a fuvarozáshoz-szállítmányozáshoz kapcsolódó raktározás, és egyéb szolgáltatások szabályozásának hiányában mutatkoztak meg.

Mivel az új Ptk. hatályba lépése amúgy is szükségessé teszi a hazai, közlekedési alágazatok szerinti kormányrendeletek teljes revízióját, Magyarországon is lehetőség kínálkozik arra, hogy a korábban nem szabályozott ezen viszonyokat rendezzék. Ez amiatt is halaszthatatlan, mert a nemzetközi kollíziós magánjog közvetítése révén a magyar jog alkalmazása a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban is gyakran felmerül.

A továbbiakban azokat az indokokat tekintjük át, amelyek a Konvenció megalkotásának előkészítését indokoltá tették, majd ismertetjük azokat a jogintézményeket, rendelkezéseket, melyek a belföldi szabályozás szempontjából relevánsak lehetnek.

2. Az UNIDROIT előzetes egyezménytervezetének előkérdései

Az egyezmény-tervezet a terminálok tevékenységére és felelősségi viszonyaira vonatkozik. A terminálok a tervezet szerint olyan kereskedelmi (üzleti) vállalkozások, amelyek tevékenysége elkülönül a fuvarozó tevékenységétől. Ezért eltérő szabályokra van szükség az áruban a raktározás – mint a terminál főkötelezettsége – körében bekövetkezett elvesztés/megsérülés miatti felelősség tekintetében, mint a fuvarozás közben bekövetkező károk esetében.

2.1. Az egyezmény hatálya

A szabályozás tárgyát azok a tevékenységek képezik, melyeket a terminálok végeznek a fuvarozás előtt, közben vagy azt követően, így különösen az áru ki-és berakását, raktározását, rakodását, elhelyezését és rögzítését, valamint a rakományigazítást. E szolgáltatásokat vagy a feladóval, vagy a fuvarozóval, vagy az átvevővel kötött szerződés alapján végzik.

A szabályozás tárgyi hatályát illető első kérdésként az merül fel, hogy az áruszállításhoz kapcsolódó tevékenységeket egyáltalán szükséges-e nemzetközi szabályokkal regulálni, és ha igen, az erre vonatkozó egyezmény vonatkozzon-e a terminálok olyan tevékenységére is, amelyek nem állnak közvetlenül összefüggésben a nemzetközi árutovábbítással (pl. tartós raktározás, belföldi fuvarozáshoz kapcsolódó tevékenységek).

A tervezetet előkészítő munkacsoport vitaanyagában megfogalmazott egyik álláspont szerint az egyezményt a terminálok nemzetközi áruszállítással közvetlen kapcsolatban nem álló műveleteire is alkalmazni kellene, ugyanis az egyes tevékenységek megkülönböztetése nehézséggel járhat a Konvenció hatályának szempontjából. Ez különösen abban az esetben jelenthet problémát, amikor a megbízó az áru terminálon való elhelyezésének időpontjában még nem nyilatkozott arról, hogy külföldön vagy belföldön kívánja-e értékesíteni az árut, azaz még nem látható a fuvarozás-szállítás nemzetközi jellege.

Abban az esetben viszont, ha az áruszállítás bizonyosan belföldön történik, vagy ha a vevő tájékoztatási kötelezettsége ellenére nem tudatja a terminállal, hogy nemzetközi szinten kívánja fuvarozni az árut, a terminál tevékenységére nem lennének alkalmazhatók az

egységes szabályok, ugyanis a harmonizált jog alkalmazásának feltétele a terminál előzetes tudomása arról, hogy nemzetközi árutovábbítás céljából helyezték el nála a rakományt.

A munkacsoportban kialakult másik álláspont szerint azonban abban az esetben, ha az áru tárolása nem, vagy csak érintőlegesen kapcsolódik a nemzetközi transzporthoz, illetve ha helyi jellegű szállításhoz kötődik – és így nem tartalmaz külföldi elemet –, ezen a területen nem szükséges a jogharmonizáció, és továbbra is a különböző nemzeti jogrendszerek szabályozzák e tevékenységi kört.

A bizottság végül arra a döntésre jutott, hogy az egységes szabályok alkalmazását a nemzetközi szállítással-fuvarozással kapcsolatos tevékenységekre korlátozzák, tehát csak olyan műveletekre terjedjen ki az egyezmény hatálya, amelyek olyan fuvarozással (szállítással) kapcsolatosak, ahol a feladási hely és a rendeltetési állomás két különböző államban van, vagyis nemzetközi elemet hordoz.

2.2. A terminál felelősségének alapkérdései

A tervezett Konvenció előkészítő elemzéseinek másik témaköre a terminál felelősségének kérdése volt. A terminál felelőssége abban az időszámban jöhet szóba, amely akkor kezdődik, amikor a feladó átadja az árut a fuvarozónak az egyik államban, és addig tart, amíg ki nem szolgáltatja azt az átvételre jogosult személynek a másik államban. Ezen időszakban a terminál felelősséggel tartozik az általa végzett raktározás közben az áruban bekövetkezett elveszésért/károsodásért, továbbá az olyan kárért is felelősséggel tartozik, amelyek az operátor raktározással összefüggésben végzett egyes tevékenységei közben történnek. Ez megegyezik a fuvarozó felelősségét szabályozó egyezmények megoldásával. A terminál az „alap” felelősségi időn túl is felelősséggel tartozik az áruért, amennyiben kezelés céljából (kirakodás, berakodás, raktározás) már ez előtt átvette az árut.⁶

2.3. Az ún. közreműködők problémája

A munkacsoport kérdésként vetette fel azt, hogy az egyezmény hatálya kiterjedjen-e a közreműködők (pl. rakodási vállalkozók) (*intermediary*) által elvégzett tevékenységekre.

A közreműködők – a tervezet szerint – olyan kereskedelmi (üzleti) vállalkozások az árutovábbítás folyamatában, amelyek az árunak a fuvarozás előtti, utáni vagy közbeni kezelését végzik, de tevékenységüknek nem része az áru tárolása (*safekeeping*), így a csomagolás, rakodás, egységgrakomány- és konténerképzés, stb.

Eredetileg e tekintetben is két álláspont ütközött. Az *egyik nézet* szerint egy olyan egységes szabályozási rendszer indokolt, amely az áru mindenfajta, tehát a fuvarozás előtti, közbeni vagy utáni kezelését végzőkre egyaránt vonatkozik, attól függetlenül, hogy ezek a műveletek kapcsolódnak-e a tároláshoz mint a terminál főkötelezettségéhez, vagy sem. A *másik nézőpont* szerint az egységes szabályokat kizárólag a terminál főkötelezettségére, vagyis a tárolásra kell alkalmazni, a más közreműködők egyéb tevékenységeire nem.

Az előkészítő munkacsoport úgy foglalt állást, hogy az előzetes egyezmény ne legyen alkalmazandó a közreműködőkre. A munkacsoport erre vonatkozó indokolása szerint ugyanis nem indokolt egy mindenfajta árukezelésre kiterjedő hatályú egységes szabályozási rendszer. A tervezet alkalmazása azonban nem korlátozható kizárólag az áru tárolására, hiszen a cél éppen annak a kiküszöbölése, hogy a terminál kikerülje a Konvenció alkalmazását az áru kezelése közben bekövetkezett kárért való felelősség tekintetében, tehát az általa végzett, illetve a raktározáshoz kapcsolódó tevékenységekre a Konvenció alkalmazandó.

⁶ *Text of preliminary draft convention on operators of transport terminals* – előzetes egyezménytervezet 3. cikk (2).

2.4. A szállítványozók helyzete

A közreműködőkre kiterjedő hatályossági kérdésekkel összefüggésben külön említést érdemel a szállítványozók helyzete. A szállítványozó a tervezet szerint olyan közvetítő, amely a feladó vagy a címzett részére végzi el az árutovábbítást vagy ennek szervezését, illetve más tevékenységet is elláthat a fuvarozás-szállítás láncolatában.

A szállítványozóval kapcsolatban kérdésként merülhet fel, hogy az általa elvégzett tárolás, és az ahhoz kapcsolódó járulékos tevékenységek a harmonizált szabályok hatálya alatt álljanak-e. A kérdés kifejtéséhez különbséget kell tenni azon szállítványozók között, akik mintegy fuvarozóként járnak el az árutovábbítás rendszerében, illetve azok között, akik a feladó vagy saját nevükben szerződéses kapcsolatba lépnek a fuvarozóval, de csupán szervezik a szállítást.

A kvázi fuvarozóként eljáró szállítványozó tevékenységét a Szállítványozó Szövetségek Nemzetközi Föderációja, a FIATA (*Fédération Internationale des Associations de Transitaires et Assimilés*) FIATA által kibocsátott *FIATA Combined Transport Bill of Lading* (kombinált árutovábbítási dokumentum) szabályozza; működése a Multimodális Konvenció⁷ hatálya alatt áll, ezért szükségtelen volna tevékenységét a harmonizált szabályok hatálya alá vonni. Ebben a tekintetben fontos megjegyezni, hogy az előzetes egyezménytervezet eleve kizárja alkalmazhatóságát a fuvarozókra, illetve a fuvarozók olyan felelősségére, amelyek más konvenciók hatálya alatt állnak. Hasonló érvek alapján az egységes szabályok kizárják alkalmazási körükből azokat a szállítványozókat is, akik valójában fuvarozóként járnak el, és így más nemzetközi szerződés hatálya alatt állnak.

Viszont az a szállítványozó, aki pusztán megszervezi az áruszállítást a feladó részére, és időlegesen raktározza az árut saját telephelyén, nem tartozik a nemzetközi transzport konvenciók hatálya alá, ezért szükségzerű volna tevékenységüket – a raktározást és az ahhoz kapcsolódó tevékenységeket is – az egységes szabályok hatálya alá vonni. A munkacsoport ajánlása szerint azért célszerű a szállítványozó fent említett tevékenységeire kiterjeszteni a harmonizált szabályokat, mert neki nem elsődleges feladata a raktározás, ezért nála még nagyobb eséllyel fordulhat elő az áru esetleges károsodása.

3. A terminálok tevékenységéhez kapcsolódó sajátos okmányok

Amellett, hogy a fent említett kérdések összefüggésében nem egységes a nemzetközi kereskedelmi jogi gyakorlat, illetve azok nagy része nem áll uniformizált nemzetközi jogi szabályok hatálya alatt, az áru átvételét igazoló dokumentumok kiadását, tartalmát, illetve átruházhatóságát tekintve is eltérések vannak az egyes nemzeti jogrendszerek között.

3.1. Egységes okmányok alkalmazásának kérdése

Vannak olyan államok, ahol nem kötelező az átvételt igazoló dokumentum kibocsátása, azonban más jogrendszerek megkövetelik azt. Az okiratok kötelező kibocsátását illetően eltérések lehetnek a különböző jogrendszerek között a kibocsátás idejének, tartalmának és fajtájának tekintetében is. A nemzeti jogszabályok közötti effajta különbség komoly asszimetriát okoz, ezért a terminálok felelősségéről szóló előzetes egyezménytervezet szövegeként az UNCITRAL elé kerülő tárolási és raktározási szerződésekre vonatkozó munkaanyagot előkészítő bizottság szükségesnek vélte ennek a kérdésnek a rendezését.

⁷ United Nations Convention on International Multimodal Transport of Goods (*Multimodal Convention*).

A bizottság előkészítő munkája során azt az álláspontot képviselte, hogy az okmányok kötelező kibocsátása eleve akadályozná a gyors árutovábbítást, másrészt a dokumentációnak semmiféle jelentősége nincs a terminál felelősségnek megállapítása szempontjából.

Egy másik nézőpont szerint azonban több érv is amellett szól, hogy a terminált az áru birtokba vételét igazoló dokumentum kiadására kell kötelezni. Ez ugyanis hasznos lehet az áru ellenértékének megszerzésében, valamint az áru elveszése vagy megkárosodása miatti kereset érvényesítésének ügyében is.

Az előzetes egyezménytervezet előkészítői kompromisszumos megoldást javasoltak: a terminált csak a megbízó kérésére kötelezik átvételi dokumentumok kibocsátására. Ebben az esetben azonban további problémát vethet fel az a körülmény, hogy nincsenek egységesen szabályozva a következő kérdések: a terminál milyen időtartamon belül köteles kiállítani a dokumentumot, illetve milyen szankciók alkalmazhatók akkor, ha meghatározott időn belül nem tesz eleget a kötelezettségének. Erre az esetre – a bizottság szerint – megfelelő szankció lehetne kártérítési igény előterjesztése a megbízó részéről. A joghátrány ebben az összefüggésben azt a veszteséget kompenzálná, amit a terminál okozott a dokumentum kibocsátásának elmulasztásával. További szankciót jelenthet az a vélelem is, amely szerint a terminálra jó állapotban szállították be az árut.

3.2. A dokumentumok tartalma

Egységes álláspont fogalmazódott meg az okmányok tartalma tekintetében. E szerint az áru átvételének igazolásaként kibocsátott – és bizonyító erővel rendelkező – dokumentumnak minden esetben tartalmaznia kell az áru átvételének időpontját, valamint az áru hiányosságaira vagy nem megfelelő voltára vonatkozó észrevételt. Ez alól kivételt jelent azonban a konténerben való szállítás, itt ugyanis nem lehetséges a benne lévő küldemény állapotának megvizsgálása, ezért a terminál felelősége csak a konténer állapotának megállapítására szorítkozik.

4. Az átruházhatóság kérdése (*negotiable or not negotiable*)

A kibocsátott dokumentummal kapcsolatban további releváns, és egyben vitatott kérdés annak átruházhatósága. A vita az átruházható iratok gazdaságossági igényén alapul. Ebben a vonatkozásban több érv szól amellett, hogy a terminál ne adhasson ki átruházható dokumentumot, ezért a tervezet szerint az csak abban az esetben bocsátható ki, ha a felek így állapodnak meg, vagy az alkalmazandó nemzeti jog azt lehetővé teszi.

A bizottság álláspontja szerint a modern nemzetközi áru fuvarozás elterjedése életre hívta ugyan az átruházható iratokat, sok esetben azonban nincs szükség annak átruházható voltára. Problémát okoz ugyanis az átruházható értékpapírokkal történő csalás napjainkban egyre növekvő tendenciája, aminek esélyét tovább növelheti a terminál által kiállított átruházható okmány is. Ezen túl sok esetben akadályát jelentheti az áru terminálról történő „kiáramlásának” is, például abban az esetben, amikor az együtt elhelyezett árukat különböző időben vagy különböző személyeknek kell rendelkezésre bocsátani. Ennek ellenére a tervezet szerint, ha a vevőnek szüksége van átruházható dokumentációra, a terminál kötelezhető annak kiadására.⁸

⁸ Előzetes egyezménytervezet, 4. cikk (4) bekezdés.

5. A terminál felelősségének alapkérdései

Mint ahogy az előzőekben említette a tanulmány, a terminálok olyan kereskedelmi vállalkozások, amelyek az áru fuvarozása előtti, utáni vagy közbeni kezelését végzik. Az ez alatt értendő – korábban már definiált – szolgáltatások jogi szabályozása, különösen a felelősségi szabályok viszont nem egységesek a nemzetközi kereskedelmi jogban, s a teljes mellőzéstől a nagyon részletes regulálásig terjednek.

Vannak olyan államok, ahol a terminál szigorú felelősséggel tartozik az árukért, és csak bizonyos, szűk körű mentesítő körülmények fennállása esetén mentesülhetnek a felelősség alól (fokozott felelősség).⁹ Más jogrendszerekben a terminál a hanyagságért is felelős, vagyis felel, ha nem tanúsítja az elvárható gondosságot az áru kezelése során.¹⁰

Számos nemzeti szabályozás kizárólag a felekre bízta – a szerződési szabadság elve alapján – a szolgáltatás minőségére, illetve a felelősségre vonatkozó szabályok meghatározását. Mivel a felek a közöttük létrejövő szerződésben, maguk szabályozhatják a szolgáltatók felelősségét is, egyes terminálok természetesen kihasználják ezt a szabadságot, és általános szerződési feltételekbe foglalják az árukért való felelősség jelentős korlátozását, esetenként kizárását.

Néhány nemzeti szabályozás viszont – ezzel ellentétben – behatárolja a szolgáltatók felelősségkorlátozásra vonatkozó szabadságát. A jellemző az, hogy – a fentiekből is láthatóan – általában a szolgáltatók határozzák meg általános szerződési feltételekben a szolgáltatás tartalmát, a szolgáltató alkalmazottai vagy ügynökei tevékenységéért való felelősséget, a szolgáltató felelősségét megalapító körülmények (események) bizonyítási terhét (melyet jellemzően az igényjogosultra helyeznek), rövid elévülési időt kötnek ki, illetve alacsony összegszerű felelősségkorlátozást alapítanak. Az összegszerű felelősségkorlátozás gyakran annyira alacsony, hogy a legtöbb árufajtára a korlátozás szerinti felső határ is csak egy töredéke az aktuális kárnak.¹¹

Az ilyen széleskörű felelősségkorlátozás és a felelősség kizárása komoly aszimmetriát okoz. Elvi megalapozásból sem célszerű az elveszés vagy károsodás kockázatát a szolgáltatóról a rakomány tulajdonosára telepíteni, ugyanis a szolgáltató az, aki maga képes a legtöbbet tenni az áruk biztonsága érdekében; ezzel szemben a rakomány tulajdonosának csak korlátozott befolyásolási lehetősége van a károsodás vagy elveszés megelőzésére.

A felelősség kizárása és/vagy korlátozása – hosszabb távon – csökkentheti a szolgáltatók motivációját is a tekintetben, hogy az áruk elveszésének vagy megsérülésének elkerülése érdekében e tevékenységeket fokozott figyelemmel kísérik, illetve végezzék-e azokat. Ezen túl, a rakomány tulajdonosának csekély lehetősége van a kár eredetére vonatkozó információkhoz való hozzáférésre, a szolgáltató felelősségének bizonyítására.

A fenti problémák tették szükségessé a tervezet megalkotását és későbbi elfogadását.

5.1. A felelősség alapja

A Konvenció, és az annak alapjául szolgáló előzetes egyezménytervezet megalkotása során vita folyt a terminál felelősségének alapját illetően, amelynek eredményeként különböző álláspontokat fogalmazott meg az előkészítő bizottság.

A bizottság egy része szerint a terminálra ugyanazt a felelősségi mércét kell alkalmazni, mint arra az árutovábbításra, amelyhez tevékenysége kapcsolódik. Ez a megoldás elősegítené

⁹ *A terminálok felelősségéről szóló ENSZ Konvenció indokolása*, 3. fejezet, 8. bekezdés (Explanatory note by the UNCITRAL Secretariat on the United Nations Convention on the Liability of Operators of Transport Terminal in International Trade).

¹⁰ Uo.

¹¹ Uo.

ugyan a fuvarozó terminállal szembeni ún. regressz-igényének érvényesítését, azonban nehézségekhez vezethet abban az esetben, ha két vagy több különböző közlekedési alágazaton keresztül végzik a fuvarozást.

Ennek tükrében több érv is amellett szólt, hogy szükséges volna a terminál mindenfajta tevékenységét lefedő egységes felelősségi mércét alapítani a harmonizált szabályok révén. Ez felelősségi mérce a terminál – előzetes egyezménytervezetben meghatározott – ún. *vélelmezett mulasztásán* alapul, amit a terminál mindenfajta tevékenységére alkalmazni kell függetlenül attól, hogy mely szállítási módhoz kapcsolódik a tevékenysége.

Ez alapján a terminál vélelmezett mulasztása, és az ezért fennálló felelőssége az ésszerűen elvárható intézkedések elmulasztásán alapul. E szerint a terminál „felelősséggel tartozik az áru elveszéséből vagy megkárosodásából eredő kárért, kivéve ha bizonyítja, hogy ő maga, teljesítési segédje vagy megbízottja megtett minden ésszerűen elvárható intézkedést az esemény és a következmény elkerülése érdekében.”¹²

Ez a felelősségi klauzula lényegében az *1978-ban elfogadott Hamburgi Egyezmény* és a *Varsói Egyezmény (1929)* felelősségi formuláját követi. A Hamburgi Egyezmény felelősségre vonatkozó rendelkezései szerint a fuvarozó akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy minden ésszerűen elvárható intézkedést megtett a következmény elkerülése érdekében.¹³ A Varsói Egyezmény a szükséges intézkedések megtételét követeli meg a fuvarozótól a felelősség alóli mentesüléshez: mentesül, ha bizonyítja, hogy minden szükséges intézkedést megtett a kár elkerülése érdekében.¹⁴ Ennek a megoldásnak lényeges előnye, hogy a terminált terheli a bizonyítási teher arra vonatkozóan, hogy az áru elveszése vagy megsérülése nem az ő „hibájából” következett be.

A felelősségi szabályok harmonizálása kapcsán fontos megemlíteni azt az előnyt is, ami szerint a bizottság többsége által előnyben részesített és elfogadott vélelmezett mulasztás formulája a Hamburgi Egyezmény és a Multimodális Konvenció felelősségi rendszerének is alapját jelenti. Ez azért fontos, mert a tengeri szállítás kivételével elfogadott gyakorlat, hogy a fuvarozó a terminál helyett inkább saját telephelyén raktározza az árut, míg a tengeri árutovábbítás során a tárolás, árukezelés a terminálokon történik, ezért az uniformizált szabályok sokkal inkább alkalmazhatók lesznek a tengeri fuvarozásra vagy a multimodális transportra vonatkozó tevékenységre, mint más közlekedési alágazati működésre. Ennek figyelembevételével célszerű tehát a tengeri fuvarozás és a multimodális transzport felelősségi mércéjét alkalmazni a terminálon végzett műveletekre is.

5.2. Felelősség a késedelemért

Külön említést érdemel a késedelemért való felelősség kérdése, ugyanis az előzetes egyezménytervezet fent idézett szövege – az 1991-ben elfogadott Konvencióval szemben – nem terjeszti ki hatályát a szolgáltatónak az áru késedelmes kiszolgáltatásából eredő felelősségére.

Az előkészítő bizottság azt az álláspontot képviseli ezzel kapcsolatban, hogy a késedelem kérdése valójában az áru szállítása-mozgatása kapcsán bír relevanciával, semmint a terminálon való tárolás tekintetében. Ezért indokolatlannak ítéli a kérdés egységes nemzetközi szabályokkal való rendezését, és továbbra is a nemzeti szabályok, vagy olyan általános feltételek alkalmazását látják célszerűnek ezen a területen, amelyek jelentősen korlátozzák a szolgáltató késedelemért való felelősségét.

5.3. A felelősségkorlátozás problémája

¹² *Előzetes egyezménytervezet* 6. cikk (1) – [Preliminary draft Convention, Article 6 (1)].

¹³ Article 5 (1).

¹⁴ Article 20 (2).

Ami a terminál felelősségét illeti, a fentiekből jól látható, hogy egy olyan felelősségi rendszert kívánt ezzel felállítani az előkészítő bizottság, ami a szolgáltató mindenfajta műveletére alkalmazható. A felelősségi kérdésekhez kapcsolódóan fontos megtagyálni a felelősségkorlátozás indokoltságát és annak mértékét, ugyanis a tervezet, illetve az elfogadott Konvenció szerint a szolgáltató áru elveszéséből vagy megsérüléséből eredő kárfelelőssége korlátozott.¹⁵

Ez azt jelenti, hogy az operátornak az áru elveszéséből vagy megsérüléséből eredő felelőssége az elveszett vagy megsérült áru bruttó tömegének minden kilogrammja után számított 2,75 elszámolási egységnek (speciális lehívási jog – *Special Drawing Rights* – SDR)¹⁶ megfelelő összeg.

Azzal, hogy a munkacsoport 2,75 SDR-ben határozta meg a felelősségkorlátozás (a kártérítés) mértékét, nézete szerint jó alapot jelenthet egy magasabb, nehezen áttörhető felelősségi mércére vonatkozó konszenzus kialakításában. Az UNIDROIT felelősségkorlátozásra vonatkozó koncepciójával lényegében átveszi a Multimodális Konvencióban alkalmazott limitet, ami azon az alapon is megállja a helyét, hogy az áru fuvarozása előtti, utáni vagy közbeni kezelését leggyakrabban a tengeri vagy multimodális áruszállítás során, a kikötőkben végzik.

A tervezet még nem tartalmaz a különböző közlekedési alágazatokra vonatkozó megkülönböztetést a felelősség mértékének korlátozása tekintetében, azaz nem különbözteti meg egymástól a vízen vagy más módon szállított küldeményt.¹⁷ Fontos ezen túl megjegyezni, hogy a felek – a szerződési szabadság elve alapján – megállapodhatnak egy magasabb szintű felelősségkorlátozásban is.

A tervezet felelősségkorlátozó klauzulája nem alkalmazható – és a károk teljes megtérítésére kötelezi a terminált – abban az esetben, ha a kár olyan tevékenységből vagy mulasztásából származik, amit a károkozás vagy elveszés szándékával követett el, vagy súlyos gondatlansággal járt el, illetve ha tudta, hogy a kár vagy elveszés valószínűleg be fog következni¹⁸ (előreláthatóság). Más kérdés lehet egy esetleges teljes felelősségkorlátozás egyezménybe iktatásának lehetősége, ami mentesíti a terminált a bekövetkezett károk megtérítésének kötelezettsége alól. Ez azokban az esetekben bírhat relevanciával, melyekben lehetetlen, vagy költséges a bizonyítás – például tűz vagy robbanás esetében.

Az előkészítő munkálatok során a Hamburgi Egyezmény és a Multimodális Konvenció mintájára vetődött fel az a vitás kérdés is, hogy tervezetben használt per-kilogramm limit helyett per-csomag limitet alkalmazzanak-e a felelősség mértékének megállapítására. Ezt a megoldást a bizottság nem fogadta ez azon az alapon, hogy legtöbb esetben csomagban érkezik az áru a terminálra, majd szétsomagolva szállítják tovább a különböző célállomásokra.

Az alábbi táblázatban bemutatásra kerülnek azon új árutovábbítási konvenciók felelősségi rendszerei, amelyek hatással voltak az előzetes egyezménytervezet megalkotására.

¹⁵ *Előzetes egyezménytervezet*, 7. cikk (1); Konvenció 6. cikk (1) a).

¹⁶ A Nemzetközi Valutaalap által megállapított különleges lehívási jog, amit az ítélelhozatal napján vagy a felek által meghatározott időpontban érvényes összeg szerint nemzeti pénznemben kell kifejezni.

¹⁷ Az 1991-ben elfogadott Konvenció azonban már – a küldemény minőségének alapján – különbséget tesz a tengeri vagy belvízi, illetve a közúti áru fuvarozás között, amely megkülönböztetés a felelősségkorlátozás eltérő mértékének alapját is jelenti.

¹⁸ *Előzetes egyezménytervezet*, 9. cikk.

Szerződés	A felelősség alapja	Az áru elvesztéséből vagy károsodásából eredő felelősség korlátozása (per kilogramm)	Elévülési idő
Hamburgi Egyezmény (1978)	A fuvarozó felelős, hacsak nem bizonyítja, hogy ő maga, teljesítési segédje vagy megbízottja megtett minden ésszerűen elvárható intézkedést az eset és a következmény elkerülése érdekében (5. cikk (1))	2,5 SDR (6. cikk (1)) (nem IMF tagoknak, akik nem alkalmazzák az SDR-t, 37,5 “pénzegység” (26. cikk)	2 év (20. cikk)
Varsói Egyezmény (1929)	A fuvarozó felel, kivéve ha bizonyítja, hogy megtett minden szükséges intézkedést a kár elkerülése érdekében... (18. cikk (1)).	250 Poincaré francs (22. cikk (2))	2 év (29. cikk)
Multimodal Convention (1980) (még nincs hatályban)	Lényegében ugyanaz, mint a Hamburgi Egyezmény esetében	2,75 SDR (18. cikk (1)); (nem IMF tagoknak 41,25 pénzegység) (31. cikk)	2 év (25. cikk)

Forrás: szerző saját gyűjtése.

A táblázatból jól átható, hogy az új nemzetközi szabályozások meglehetősen egységes felfogást, sőt egy új jogfejlődési tendenciát tükröznek.

6. Az elévülési idő

A tervezet két éves elévülési időt határoz meg a szolgáltató elleni keresetindításra. Ez a határidő főszabály szerint akkor kezdődik, amikor az operátor az árut az arra jogosult személynek rendelkezésére bocsátotta, azaz amikor kikerült ellenőrzési köréből.

Azáltal, hogy terminál elleni eljárás megindítására két éves elévülési ír elő a tervezet, el kívánja kerülni azt a helyzetet, amelyben a fuvarozó vagy nehezen, vagy egyáltalán nem tudna regressz-igényt előterjeszteni az operátor ellen.

Az elévülési idővel kapcsolatban további problémát jelent, hogy nincsenek harmonizált szabályok az elévülési idő félbeszakadására, szünetelésére, és az azokhoz kapcsolódó járulékos kérdésekre vonatkozóan. Ennek megoldásaként néhány nemzeti jogrendszer lehetővé teszi saját szabályainak alkalmazását, de vannak olyan jogrendszerek is, amelyek uniformizált szabályok hiányában úgy tekintik, hogy az elévülési idő nem szakadhat meg,

vagy nem szünetelhet. A nemzetközi áru fuvarozásra-szállításra vonatkozó szabályok egységesítése céljából azonban érdemes volna eldönteni, hogy egységes szabályokban szabályozzák-e azokat, vagy továbbra is hagyják érvényesülni a nemzeti jogot.

7. A terminált megillető biztosítéki jogok

A szolgáltatót – a tervezet szerint – a birtokába vett árura az áruval, díjakkal vagy raktározással kapcsolatban felmerült költségei és követeléseinek biztosítása érdekében áru-visszatartási jog illeti meg. A terminált azonban nem illeti meg az említett biztosíték, ha a követelt összegre megfelelő mértékű garanciavállalás áll rendelkezésre, vagy megfelelő összeget helyeztek letétbe egy kölcsönösen elfogadott harmadik személynél, vagy annak az államnak a hivatalos intézményében, ahol azokat a tevékenységeket végzik, amelyekre az operátor felelősséggel tartozik.¹⁹

Az előzetes tervezet – a Konvencióval ellentétben – az áru eladási jogát nem határozza meg (mint a szolgáltatót megillető biztosítéki jogot), azonban a Konvenció is csak annyiban foglalkozik majd az áru eladásának jogával, amennyiben a visszatartott áru olyan államban van, amely nemzeti szinten lehetővé teszi az áru eladását.

8. A tervezetben nem szabályozott vitás kérdések

Az UNIDROIT Kormányzótanácsa által 1983-ban elfogadott tárolási és raktározási szerződésekre vonatkozó munkaanyag, amely később a terminál-szolgáltatók felelősségéről szóló előzetes egyezménytervezet szövegeként került az UNCITRAL elé, azt az elsődleges célt fogalmazta meg a tervezettel összefüggésben, hogy egy áttekintést nyújtson azokról a szabályokról, amelyek meghatározzák az operátor tevékenységét és felelősségét. Előrebocsátották azonban, hogy a tervezetből esetlegesen kihagyott vitatott kérdések is belefoglalhatók a szövegbe.

Ennek kapcsán meg kell jegyezni, hogy az UNCITRAL előkészítő munkája során megtárgyalta és előkészítette a tervezetből hiányzó, de releváns kérdéseket. Így a Konvenció 1991-ben elfogadott szövege már magában foglalja a terminál késedelmes kiszolgáltatásáért való felelősségének kérdését, illetve részleteket tartalmaz a megbízó kötelezettségeire vonatkozóan. Ilyen kötelezettségként határozza meg a megbízó veszélyes áruk természetére vonatkozó tájékoztatási kötelezettséget, a raktározásra vonatkozó utasítási jogot, valamint a terminál költségeinek megfizetésével kapcsolatos kötelezettséget.

9. Az egységes szabályok természete

Az uniformizált szabályok természetével kapcsolatban kérdésként tehető fel, hogy azok valamennyi terminálra alkalmazhatók-e abban az államban, amely részese az egyezménynek. Az UNIDROIT azt az álláspontot képviseli ezzel kapcsolatban, hogy az egységes szabályok valamennyi szolgáltatóra legyenek kötelezően alkalmazandók.

Van azonban olyan javaslat is, amely szerint a harmonizált szabályokat csak azon operátorokra kellene alkalmazni, akik vállalják annak kötelező érvényét. Ezen álláspont szerint az egységes felelősségi rendszer, a felelősségkorlátozás nehezen áttörhető mértéke,

¹⁹ *Előzetes egyezménytervezet*, 5. cikk (1)-(2) bekezdések.

valamint a szolgáltatót megillető zálogjog motivációt jelent az egységes szabályok alkalmazására, vagyis az előírások önkéntes vállalására.

A munkacsoport végül úgy határozott, hogy ezzel a kérdéssel ne foglalkozzanak addig, amíg az előkészítő munkálatokkal megbízott csoport nem fejezi be a munkáját.

10. Összefoglalás

Az UNIDROIT a terminálok felelősségéről szóló Konvenció előkészítésével hangsúlyozza a nemzetközi kereskedelmi jog harmonizálásának szükségességét a nemzetközi áruáramlásra vonatkozóan. Az egységesítés követelményét a korábban részletesen kifejtett szabályozási úr adja, ami elsősorban a kikötők, a fuvarozáshoz-szállítmányozáshoz kapcsolódó raktározás, egyéb szolgáltatások szabályozásának, illetve az azokhoz kapcsolódó felelősségi kérdések szabályozásának hiányában mutatkoznak meg.

Az egységesítés hazánk szempontjából is fontos, hiszen ez által, valamint az egyes közlekedési ágazatok szerinti kormányrendeletek teljes revíziója útján lehetőség kínálkozik a korábban nem szabályozott – fent említett – életviszonyok rendezésére.

Az előkészítő bizottság több vitás kérdést tárgyalt meg a terminálok tevékenységét és felelősségét illetően. Az egyeztető munka eredményeként több kérdésben döntés született, azonban nem minden problémát sikerült kompromisszummal zárni.

Az egyezmény hatályát illetően arra az álláspontra jutott a bizottság, hogy az uniformizált szabályok alkalmazását a nemzetközi szállítással-fuvarozással kapcsolatos tevékenységekre korlátozzák, tehát csak olyan műveletekre terjed ki az egyezmény hatálya, amelyek olyan fuvarozással kapcsolatosak, ahol a feladási hely és a rendeltetési állomás két különböző, részes államban van.

A munkacsoport előkészítő tevékenysége során problémaként vetődött fel az áru átvételét igazoló okmány kötelező kibocsátásának kérdése. Ezzel kapcsolatban kompromisszumos megoldást javasolt a bizottság: a terminált csak a megbízó kérésére kötelezik iratok kibocsátására, amelynek minden esetben tartalmaznia kell az áru átvételének időpontját, valamint – ha szükséges – fel kell hívnia az áru, csomagolás, stb. nem megfelelő voltára. Az okiratokkal kapcsolatos további vitatott kérdés, annak gazdaságossági igényén alapuló átruházhatósága. Mivel több érv szólt amellett, hogy a terminál ne bocsáthasson ki átruházható dokumentumot, a tervezet szerint az csak akkor adható ki, ha a felek így állapodnak meg, vagy az alkalmazandó nemzeti jog lehetővé teszi.

A tervezet egyik leglényegesebb eredménye a terminál felelősségének részletes szabályozása. A vita során több érv szólt amellett, hogy szükséges volna a terminál mindenfajta tevékenységét lefedő egységes felelősségi mércét alapítani harmonizált szabályok révén. Ez a felelősségi mérce a terminál ún. vélelmezett mulasztásán alapul, amit a terminál mindenfajta tevékenységére alkalmazni kell, és csak akkor mentesülhet a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy minden ésszerűen elvárható intézkedést megtett az esemény és a következmény elkerülése érdekében.

A kártérítés mértéke azonban korlátozott, ami azt jelenti, hogy az operátornak az áru elveszéséből vagy megsérüléséből eredő felelőssége az elveszett vagy megsérült áru bruttó tömegének minden kilogrammja után számított 2,75 elszámolási egységnek (SDR)²⁰ megfelelő összeg.

A felelősség kapcsán meg kell jegyezni, hogy az új nemzetközi szabályozások (pl. Varsói Egyezmény, Hamburgi Egyezmény, Multimodális Konvenció) meglehetősen egységes felfogást, egy új jogfejlődési tendenciát tükröznek.

²⁰ A Nemzetközi Valutaalap által megállapított különleges lehívási jog, amit az ítélethozatal napján vagy a felek által meghatározott időpontban érvényes összeg szerint nemzeti pénznemben kell kifejezni.

Az UNIDROIT tárolási és raktározási szerződésekre vonatkozó munkaanyaga a későbbiekben a terminál-szolgáltatók felelősségéről szóló előzetes egyezménytervezet szövegeként került az UNCITRAL elé, ahol a nemzetközi szerződéses gyakorlatokkal foglalkozó munkacsoport négy szekcióülés során előkészítette az egységes szabályokat.

Az UNCITRAL előkészítő munkája során megtárgyalta és előkészítette a tervezetből hiányzó, de releváns kérdéseket. Így a Konvenció 1991-ben elfogadott szövege már magában foglalja a terminálnak a késedelmes kiszolgáltatásért való felelősségének kérdését, illetve részleteket tartalmaz a megbízó kötelezettségeire vonatkozóan is.

Az így elkészült előzetes tervezetet minden államnak és minden érdekelt nemzetközi szervezetnek továbbították észrevételezés céljából. 1989-ben, miután többször módosították a szöveget, az UNCITRAL elfogadta *a transzport terminálok operátorainak felelősségéről szóló egyezmény* tervezetét.

Ezt követően az UNCITRAL javaslata alapján az ENSZ Közgyűlése döntött arról, hogy diplomáciai konferenciát hív össze az egyezmény lezárására. A terminálok felelősségéről szóló konferenciát Bécsben, 1991. április 2. és 19. között tartották negyvennyolc állam részvételével, amelyen az érdekelt kormányközi szervezetek és egyes nemzetközi nem-kormányközi szervek is képviseltették magukat. A konferencián megtárgyalták a javaslatot, beleértve azokat a nézőpontokat is, melyeket az UNCITRAL előkészítő munkája során már elfogadott vagy éppen ellenkezőleg, nem támogatott.

Ezt követően 1991. április 17-én fogadták el a Konvenciót, melyet az aláírási határidő leteltéig, azaz 1992. április 30-ig a következő államok írták alá: Franciaország, Mexikó, Fülöp-szigetek, Spanyolország és az Amerikai Egyesült Államok.

AZ EURÓPAI BANKFELÜGYELETI HATÁSKÖRÖK VÁLSÁG UTÁNI EXPANZIÓJA – KÉRDŐJELEKKEL

*Kreiszig Brigitta**

Bevezetés

A bankszektort érintő európai jogalkotás alappillére már a pénzügyi piaci integráció hajnalán is a bankfelügyeleti feladatkörök szabályozása jelentette. Az európai jogszabályok ugyanis már ekkortól igen sokszínű módszertannal határozták meg a nemzeti felügyeleti hatóságok által megvalósítandó operatív és koordinációs célkitűzések teljesítésének módját, formáját az igazgatás különböző területein és szintjein. Ennek egyik bizonyítéka, hogy az első, 1973-as tanácsi irányelv¹ azon túlmenően, hogy a bankok és pénzügyi intézmények szabad letelepedésével és szolgáltatásnyújtásával összefüggő akadályok felszámolása körében különböző egyedi kötelezettségeket rótt a tagállami pénzügyi felügyeletre, feladatként írta elő, hogy az illetékes hatóságok együttműködésüket - egyes kiemelt szabályozási tárgykörökben - európai szinten szervezett fórum keretében is kötelesek gyakorolni.

A még napjainkban is koncepcionális szervezeti átalakulás alatt álló, többdimenziós európai bankfelügyeleti struktúra ugyanakkor maga is sok évtizedes szabályozási evolúció eredménye, amelyben – ahogy arra a dolgozat is igyekszik majd rámutatni – időről-időre „felszínre került” az a problémakör, hogy a bankfelügyelet milyen szervezeti modell formájában lehetnek képesek biztosítani a koncentrált európai bankszektor integrált igazgatását. A válság utáni pénzügyi szabályozási reformig a koordinációért felelős bankfelügyeleti szervek palettája (európai szinten működő bizottságok, testületek, tanácsok, intézményközi konzultatív fórumok) egyre színesedett, anélkül, hogy szervezetrendszerbe kapcsolódott volna. A jogalkotás előkészítése, támogatása és szakmai felülvizsgálata ugyanakkor már a kezdetektől markánsan kiemelkedett a feladatok közül, hatást gyakorolva a szervezeti szintek közötti koordinációra is.

A szervezeti és hatásköri kérdésekkel kapcsolatos aktuálisan is fennálló bizonytalanságot jól jelzi, hogy a 2011-ben létrehozott Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerét alig kétéves működést követően, további jelentős szervezeti reformnak vetették alá az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (továbbiakban: SSM) megteremtése érdekében. Ezzel párhuzamosan, az Európai Bankhatóság egyes európai szintű hatósági feladatai, illetve a tagállami felügyeleti feladatok egy része az Európai Központi Bank külön feladatai közé került.

Jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy a bankszabályozás fontosabb európai jogforrásainak áttekintése révén, korszakolja az európai bankfelügyelet szervezet-, és hatáskör fejlődésének főbb állomásait és kiemelve azokat a fontos momentumokat, amelyek utat nyitottak a bankfelügyelet jogköreinek európai jogalkotásban való megerősödéséhez. A dolgozat első része az uniós bankügyi szabályozás megragadásához kíván néhány szempontot adni, majd rámutat arra az egymásra hatásra, amely az európai szintű prudens működés szabályozásának tartalmi fejlődése és a bankfelügyelet feladatköreinek „európaizációja” között áll fenn. A terjedelmi korlátokra tekintettel a dolgozat ez utóbbi körben szűkítő

**Fiatal kutató, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete; doktoranda, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. Email: kreisz.brigitta@tk.mta.hu.*

¹ Council Directive 73/183/EEC of 28 June 1973 on the abolition of restrictions on freedom of establishment and freedom to provide services in respect of self-employed activities of banks and other financial institutions, OJ L 194, 16.7.1973. 1-10.

megközelítést követ, és kizárólag az európai szintű felügyeleti működés dimenziójában vizsgálja a hivatkozott folyamatot, figyelmen kívül hagyva azokat a tendenciákat, amelyek útján a nemzetközi pénzügyi szabályozó fórumok gyakoroltak hatást az európai prudenciális jogalkotásra.

A tanulmány terjedelmesebben vizsgálja, hogy a komitológia, mint szabályozó módszertan, hogyan járult hozzá a prudenciális jogi szabályozás részleteinek kiérleléséhez.

1. A bankügyi jogszabályok európai rendszere

Az európai bankszabályozás nehezen megragadható, összetett fogalom, amelynek tartalma a megközelítésektől függően többféleképpen is definiálható. E megközelítésekből jelen dolgozat, a teljesség igénye nélkül, vázlatosan ragad ki néhány aspektust.

A szabályozás tárgya szerint, megkülönböztethető a tágabb, illetve szűkebb értelmezés. A tágabb értelmezés a bankok prudenciális működését és felügyeletét szabályozó jogforrások mellett, a bankügyek terminusába zárja a közhatalmi védőháló (válságmenedzsment, betétbiztosítás; jegybanki igazgatás) garanciáit lefektető szabályozást, és a banki tevékenységre irányadó általános és speciális társasági jogi előírásokat is. A szűkebb értelmezés a bankügyi szabályozás meghatározó elemének ezzel szemben csak a prudenciális szabályozást, azaz azon szabályok összességét tekinti, amelyek „arra irányulnak, hogy a bank tevékenysége során megőrizze szolvenciáját, ezáltal a betétesek nyugodtan tehessek a bankba pénzüket úgy, hogy a bankbetét a kockázatkerülő befektető biztonságos megtakarítási formája legyen”, (...) és amelynek „előírásai révén ellensúlyozható az állami védőháló működéséből fakadó erkölcsi kockázat és kontraszelekció.”² A hitelintézetekre vonatkozó szabályokat a felügyeletre, a tevékenység megkezdésének és folytatásának közjogi szabályaira, valamint a banki, hitelintézeti szerződések jogára oszthatjuk. E körben kiemelendő, hogy míg az előbbiekre vonatkozó uniós rendelkezések relatíve magas szinten szabályozottak, addig a banki szerződések terén ez már sokkal kevésbé igaz.³

Az alanyi szempontú értelmezést követve, a bankügyi jogszabályok köre a pénzügyi közvetítő intézmények szűkebb körére: a hitelintézetekre terjed ki, és a pénzügyi piacok más (befektetési, értékpapír, biztosítás) szektoraiban működő intézményekre és tevékenységre marginális jelleggel alkalmazandó.

A felsoroltakon kívül tovább bonyolítja a terminus pontos megragadhatóságát az európai jogi kontextusba helyezés, mind a jogalap, mind a jogforrási jelleg szempontjából. Az európai bankszabályozás alapvető pilléreit a jogalkotási eljárásban elfogadott irányelvek és rendeletek jelentik. Figyelembe véve, hogy az irányelvek rendelkezései az átültetés módját illetően maximum és minimum harmonizációt is előírhatnak, az európai szintű jogi szabályozás körvonalai bizonytalanok, különösen a minimum harmonizáció esetében, ahol az irányelv rendelkezései csak alapvető standardokat határoznak meg, amelyekre épülve szigorúbb szabályok is alkalmazhatók a nemzeti jogrendekben. Tekintettel arra, hogy a pénzügyi integráció kezdetén az egyes tagországok eltérő pénzpiaci struktúrával rendelkeztek az engedélyezési és felügyeleti rendszerek *teljes harmonizációja* nem bizonyult reális elképzelésnek, minthogy az sem, hogy az egységesülő pénzpiacok kormányzását közösségi szintű felügyeleti hatóságok végezzék. Ezért a válság utáni reformig az integrálódás a tagállami felügyeleti szervek koordinációjával, kizárólag a *kölcsönös elismerés*, és a felügyeleti működést is érintő *közös minimumszabályok* alkalmazása mentén haladt. A

² Erdős Mihály-Mérő Katalin: *Pénzügyi közvetítő intézmények, Bankok és intézményi befektetők*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2010. 231.

³ Osztovits András (szerk.) *Az Európai Unió Alapító Szerződéseinek Magyarázata I.*, ComplexKiadó, Budapest, 2008. 1-306.

kölcsönös elismerés az egységes európai útleveél (*single european passport*), illetve a székhely szerinti ország által gyakorolt felügyelet (*home country control*) elvein keresztül valósult meg. Ezek értelmében; amennyiben egy pénzügyi szolgáltató a tagországok egyikének jogrendje alapján megszerezte az illetékes állami felügyeleti szervtől a tevékenységhez szükséges engedélyt, a többi tagország hatóságai ezt az engedélyt elismerik, továbbá elfogadják a pénzügyi szolgáltató működése felett az engedélyt kibocsátó tagállam hatóságai által gyakorolt felügyeletet.

További bizonytalanságot okoz az európai jogforrási kör kijelölésében, az uniós jogi szabályozás keretjellege, valamint az, hogy uniós jogszabály „jogalkotási” és „nem jogalkotási eljárásban” is keletkezhet, amely már uniós dimenzióban is többszintűvé teszi a közhatalmi aktusok jogforrási rendszerét. Ezt a többszintűséget tovább fokozzák a belső jogi átvétel, és a hitelintézeti önszabályozás szintjei.

Fentiekre tekintettel a tanulmány a prudenciális felügyeleti szabályozás főbb uniós jogalkotási aktusaiból kiindulva tekinti át az európai szintű bankfelügyeleti hatáskörök gyakorlását biztosító szervezeti keretek fejlődésének korszakait.

2. Az európai bankfelügyelet szervezet- és hatáskör fejlődésének főbb állomásai

Az uniós bankfelügyelet szervezet-, és hatáskör fejlődési szakaszai legáltalánosabban a prudenciális szabályozás jogforrásai, illetve az uniós szintű felügyeleti intézmények alapján jelölhetők ki.

2.1. A prudenciális jogalkotás fejlődésének korszakai

A bankfelügyeletet által teljesítendő szabályozói feladatok meghatározása, és az ehhez szükséges felhatalmazások az uniós prudenciális szabályozásból következnek. A joganyag fejlődésének egyik általános jellemzője, hogy abban egyre nőttek a bankfelügyeletnek az Európai Bizottsággal közösen teljesítendő szabályozói feladatai.

A prudenciális jogalkotás fejlődésének a dolgot három korszakát határolja el. Az első a piacnyitás és bankkoordináció céljait szolgáló első banki direktívák (1973-2000) korszaka. A második a kialakult bankügyi szabályozás konszolidációját fémjelző egységes banki irányelv és módosításainak korszaka (2000-2006), végül a tőkekövetelmény direktívák rendszerére épülő reformszabályozás korszaka (2006-tól napjainkig), amelynek fejlődése további három generációra és négy jogszabálycsomagra bontható.

Az első generációs szabályozás alapja a konszolidált bankkoordinációs irányelv felváltása volt a 2004-ben elfogadott Bazel II. követelményrendszer európai adaptációja érdekében. A 2006-os jogszabálycsomag (CRD I), külön joganyagban nyújtott szabályozást a modern piaci viszonyok által megkívánt, a hitelintézetek működésével és felügyeletével kapcsolatos követelményekre, beleértve a hitelintézetek engedélyezésének legfontosabb feltételeit, és az általuk vállalható kockázatokat, többek között a minimum 8%-os tőkemegfelelési mutató követelményét, és a hitelintézetek határon átnyúló tevékenysége akadálymentességének minimum feltételeit. Mindezek mellett külön irányelvben szabályozta a befektetési cégek és hitelintézetek tőkemegfelelését az általuk vállalt kockázatok szerint.

A második generációs szabályozás a válságra adott első szabályozói válaszlépések produktuma, amely többségben a CRD I. csomag irányelveinek átfogó módosítását, kiegészítést biztosította. A hivatalosan 2009 szeptemberében elfogadott jogszabálycsomag (CRD II) a bankok és befektetési vállalkozások kiegyensúlyozott működését kívánta biztosítani, célja pedig a nagymértékű kitettség kezelése, a banki tőke minőségének megőrzése, a likviditásból-és az értékpapírosításból származó kockázatok kezelése, valamint

az Európában működő bankcsoportok felügyeleti kollégiumának felállítása volt.

A megkezdett szabályozási reformokat 2010 novemberében a harmadik jogalkotási csomag (CRD III.) elfogadása követte, amely az „újraértékpapírosítás”, a kereskedési könyv és a díjazás területein erősítette meg a tőkeirányelv rendelkezéseit.

A második generációs szabályozás ugyanakkor csak átmeneti megoldás jelentett. A válság elmélyülése, a közjogi környezet átalakulása, a pénzügyi intézményrendszer reformja iránti növekvő igény, és a Bázeli III. szabályozás transzpozíciója mélyebb és átfogóbb jogalkotást követeltek, ezért már a CRD III. szabályozás módosító rendelkezéseivel párhuzamosan megkezdődött egy negyedik jogszabálysomag (CRD IV) kidolgozása.

A harmadik generációs szabályozás célja a bankszabályozás új alapokra helyezése volt szigorúbb és részletesebb prudenciális követelményrendszer bevezetésével, valamint a felügyeleti intézményrendszer megújításával.

2.2. A bankfelügyeleti intézményrendszer európaizációja szerint alkotott korszakolás

A bankügyfelügyelet szabályozói funkcióinak - előzőeknél - jobb szemléltetésére ad lehetőséget a bankfelügyeleti intézményrendszer európaizációja szerint alkotott korszakolás. E korszakolás szerint, az európai szinten érlelődő bankügyi igazgatási feladatok szervezetfejlődése három szakaszra osztható. Első szakasza a Bankügyi Tanácsadó Bizottságtól a Lámfalussy Bizottságok felállításáig (1973-2004), második a Lámfalussy Bizottságoktól a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszeréig (2004-2011), harmadik a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere működésétől a Bankunió megalapozásáig (2013-napjainkig) tartó időszakra tehető.

Bár a szervezeti keretek változtak, a hatáskörök bővültek, az uniós jogi aktusok megalkotásának támogatásával, elfogadásával, és szakmai felülvizsgálatával összefüggő szabályozási funkciók minden időszakban alapvető szerepet kaptak a bankfelügyeleti hatáskörök fejlesztésében. E funkciók legfőbbjét a bankügyi testületek egy nem jogalkotási eljárás: a komitológia útján gyakorolják. Ennek lényege, hogy a jogalkotó egy alapjogszabály kiegészítése, módosítása, vagy végrehajtási aktus elfogadása érdekében, szakbizottsági közreműködés mellett ruház az Európai Bizottságra jogi aktus elfogadására irányuló hatásköröket, a gyorsabb és szakszerűbb jogalkotás érdekében. Mint ismeretes, komitológiának nevezzük a különböző szakpolitikai és szabályozási szférák mentén szerveződött szakbizottságok összességét is.⁴

A komitológia rendszere és jogalapja általában, és a pénzügyek területén is, több változáson ment keresztül, hatást gyakorolva a bankügyi igazgatási struktúra formálódásának lehetőségeire. A régi komitológia alaprendszerét az EK Szerződés 202. cikke teremtette meg, részletszabályait pedig a Komitológia Határozat (1999/468/EK) konkretizálta. A szabályozás az átruházott hatáskörben megalkotott jogi aktusok elfogadására négy eljárást (szabályozási bizottsági, ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági, irányítóbizottsági, tanácsadó bizottsági) teremtett. Az alkalmazandó eljárásokat először a 2006/512/EK tanácsi rendelet, majd a Lisszaboni Szerződés módosította. A komitológia új rendszere az EUMSZ 290. és 291. cikkein alapul, részletszabályait pedig az Európai Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló 182/2011/EU rendelet tartalmazza.

Az európai szinten szervezett felügyeleti szervek koordinációjában a Lámfalussy-reformmal kezdődő korszak hozott igazi áttörést. Az igazgatási mechanizmus négyszintűvé válása a komitológia nyújtotta lehetőségek kihasználásával, két szinten is biztosította az európai bankügyi testületek közreműködését. Ugyancsak a komitológia segítségével nyílt meg

⁴ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó Kft, 2010. 157

az út a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere keretében létrehozott ügynökségek szabályozási funkcióinak megerősítése előtt is, amelyek az új komitológiai rendszerben megerősített hatáskörökkel rendelkeznek a szabályozás- és végrehajtás-technikai standardtervezetek megalkotására.

3. Első korszak: a Bankügyi Tanácsadó Bizottságtól a Lámfalussy Bizottságok felállításáig

A bankfelügyelet közösségi szintű szabályozási szerepköre visszanyúlik egészen az európai bankügyi szabályozás kezdetéig.

Az 1973-as tanácsi irányelv⁵ azon túlmenően, hogy a bankok és pénzügyi intézmények szabad letelepedésével és szolgáltatásnyújtásával összefüggő akadályok felszámolása körében különböző egyedi kötelezettségeket rótt a tagállami pénzügyi felügyeletre, feladatként írta elő, hogy az illetékes hatóságok együttműködésüket – egyes kiemelt szabályozási tárgykörökben – európai szinten szervezett fórum keretében is kötelesek gyakorolni.

A szabályozás által működtetni rendelt európai szintű Bankügyi Tanácsadó Bizottság feladatai ebben az időben még csak a tagállamok nemzeti pénzügyi piacainak működésbeli különbségeit feltáró szakmai egyeztetési feladatokra – különösen információcserére – korlátozódtak, a platform működésével kapcsolatos távlati jogpolitikai célok ennél már a szabályozás kezdetén is tovább mutattak, elsősorban a bankpiac további integrálódását biztosító európai szintű igazgatási koordináció⁶ feltételeinek előkészítése irányába.

Az ugyanis már az irányelv megalkotásakor előre látható volt, hogy az engedélyezési feltételek közösségi szabályozásával megindult piacnyitási folyamat következményeként egyre több olyan kérdést kell majd európai szintű jogalkotási körbe vonni, amely az egységesülő bankszektor működési sajátosságaira reflektál. Az európai jogalkotás a tagállami felügyeleti hatóságok európai szinten szervezett testületének – kezdetlegesen és elnagyoltan meghatározott feladatai ellenére is – koncepcionális szerepet szánt a piacnyitással keletkező szabályozási igények felmérésében, és közvetítésében. Az 1977-es⁷ és 1989-es⁸ bankkoordinációs irányelvek még tovább bővítették a felügyeleti koordinációs feladatok körét és jellegét. A bankigazgatás európai szervezeti formái, és az ezek keretében ellátandó feladatok köre, sajátos egymásra hatásban fejlődtek a határon átnyúló prudens banki működéssel kapcsolatos szabályozás tartalmi elemeivel. A változó valóság követelményeire figyelemmel meg kellett alkotni többek között a konszolidált mérlegbeszámolókra⁹ és felügyeletre vonatkozó előírásokat,¹⁰ a harmadik országokban működő pénzügyi közvetítők, és egyéb vállalkozások érintettségével kapcsolatos részletszabályokat, megkezdődött a szavatolótőke követelmények európai szabályozás¹¹ általi koordinációja.

A piacnyitással új dimenzióba kerültek a kockázatvállalásokkal kapcsolatos lehetőségek is,

⁵ Council Directive 73/183/EEC, 1-10.

⁶ Ld. kölcsönös elismerés elvét is ez segítette kifejlődni a szabályozásban. Fel kellett mérni, hogy a kölcsönös elismerés, és az európai útlevelelve, milyen további biztosítékok meglétét kívánja meg.

⁷ First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions OJ L 322, 17.12.1977. 30-37.

⁸ Council Directive 89/647/EEC of 18 December 1989 on a solvency ratio for credit institutions OJ L 386, 30.12.1989. 14-22.

⁹ Council Directive 86/635/EEC of December 1986 on the annual and consolidated accounts of banks and other financial institutions, OJ No L 193, 18. 7. 1983. 18.

¹⁰ Council Directive 83/350/EEC of 13 June 1983 on the supervision of credit institutions on a consolidated basis OJ No L 309, 4. 11. 1986. 15.

¹¹ Council Directive 89/299/EEC of 17 April 1989 on the own funds of credit institutions OJ No L 372, 31. 12. 1986. 1.

ezért európai szintű jogszabályban kellett iránymutatást adni a nemzeti felügyeleti hatóságok részére a nagykockázat-vállalások¹² megítéléséhez, a szolvencia-¹³ és likviditásszint monitoringjához, és ahhoz is, hogy milyen új elvek mentén biztosítható a betétek védelme¹⁴ az európaizálódó piaci környezetben.

Az 1990-es évekre a határon átnyúló pénzügyi intézmények prudens működését szavatoló szabályozási igények felismerését, és kielégítését egyre nehezebbé tette a szervezetileg lassan koncentrálódó igazgatási koordináció, miközben az európai szabályozás is még bonyolultabbá vált. Ez nehezítette az európai szabályozási szint reagálását azon új kihívásokra, amelyeket a monetáris unió, illetve a technológiai fejlődés következtében drámaian felgyorsult,¹⁵ és kiterjedtté vált pénzügyi szektor integrációja megkövetelt. Ilyen körülmények között egyre gyengült a tagállami felügyeleti hatóságok laza koordinációját biztosító, fórumjellegű szervezeti hatékonyság. Bár a testület ekkorra az információgyűjtésen és -áramoltatáson túl, már számos területen rendelkezett javaslattevési- és végrehajtási hatáskörökkel, ezek valós gyakorlása csak közvetett módon, az Európai Bizottság szervezeti keretein belül, és a szűkös európai közigazgatási kapacitások mellett valósulhatott meg.

Az ezredfordulóra a hitelintézeti tevékenység megkezdésével és folytatásával összefüggő irányelveket “az áttekinthetőség és az ésszerűség érdekében egységes szerkezetbe”¹⁶ kellett foglalni, a meglévő szabályok hatályon kívül helyezésével. A korábbiakhoz képest terjedelmesnek tekintett “új” szabályozásban a hitelintézeti tevékenység megkezdését és folytatását, a letelepedés- és szolgáltatásnyújtás szabadságát szabályozó fejezetek mellett, már rendszerezetten, külön fejezetcímben összegezve jelentek meg a korábbi szabályozásban addig elszórtan meglévő, a prudenciális felügyelet elveire és gyakorlati eszközeire, illetve a Bankügyi Tanácsadó Bizottság összetételére, feladataira, megfigyelési mutatóira vonatkozó szabályok. Az irányelv - a korábbi szabályozással egyezően - megerősítette a szabályozási igény felmérésével és közvetítésével kapcsolatos, a szabályozási tárgykörök szempontjából általános felhatalmazást. Ez előírta, hogy a Bankügyi Tanácsadó Bizottság segíti az Európai Bizottságot a Tanács számára előkészítendő olyan új javaslatok kidolgozásában, amelyek a hitelintézetek körében megvalósítandó további koordinációra vonatkoznak. (57. cikk 2. bek.) Ez a felhatalmazás ugyanakkor a javaslattevési tekintetében nem konstituált kezdeményezési jogot a testület számára. Ez változás az 58. cikk tartalmához képest, amely az engedélyezés során vizsgálandó induló- és szavatolóke-követelmények, valamint az üzleti tervben feltüntetett információk tartalmával összefüggő tárgykörökben már közvetlen javaslattevési joggal is felruházta a tanácsadó bizottságot.

Tovább erősítette az európai szintű tanácsadó bizottság keretében megvalósítandó felügyeleti szabályalkotási jogköröket az irányelv 60. cikke, amely úgy rendelkezett, hogy az irányelvben megnevezett technikai kiigazításokkal kapcsolatos végrehajtási hatásköröket az Európai Bizottság – az akkor hatályos 1999/468/EK határozat 5. és 7. cikkeinek megfelelő ún. komitológia-eljárás szerint – a tanácsadó bizottság bevonásával köteles teljesíteni.

Az európai szintű együttműködés szervezeti formáinak további fejlődési irányát ösztönözte az a felismerés, amely szerint a belső piac zavartalan működése nemcsak az európai jogalkotás előkészítése terén igényel európai szinten szervezett együttműködést, hanem a

¹² *Commission Recommendations 87/62/EEC* on large exposures of credit institutions OJ No L 124, 5. 5. 1989. 16.

¹³ *Council Directive 89/647/EEC* of 18 December 1989 on a solvency ratio for credit institutions OJ L 386, 30.12.1989. 14-22.

¹⁴ *Commission Recommendations 87/63/EEC* concerning the introduction of deposit-guarantee schemes OJ No L 33, 4. 2. 1987. 10.

¹⁵ Vö.: Kende Tamás-Szücs Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Complex, Budapest, 2009. 556.

¹⁶ Az Európai Parlament és A Tanács 2000/12/EK irányelve (2000. március 20.) a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról HL L 126., 2000.5.26.. 1-59. 1. pont.

hitelintézeteket érintő egyedi problémák megfontolása terén is. Az irányelv ezen megkülönböztetése azért volt jelentős, mert az irányelv a tagállami hatóságok részvételével működő Kapcsolattartó Csoport (*“groupe de contact”*) keretében - a szabályozás mellett - az operatívabb jellegű igazgatási funkciók európai szinten szervezett gyakorlása előtt is megnyitotta az utat.¹⁷ Annak érdekében, hogy elkerülje a fórumok közötti feladatkörök konkurálását, azt is deklarálta, hogy a Bankügyi Tanácsadó Bizottság nem foglalkozhat az egyes hitelintézetekhez kötődő konkrét problémákkal (57. cikk 3. bek.).

Az európai szinten érlelődő bankügyi igazgatási feladatok szervezetfejlődésének következő állomását a pénzügyi konglomerátumok megjelenése következtében szükségessé vált kiegészítő szabályozási és felügyeleti feladatok megszervezésének igénye hívta létre. A 2002-es rendelettel felállításra került az Európai Bizottság jogalkotásban való közreműködését segítő újabb szabályozási testület: a Pénzügyi Konglomerátumok Bizottsága. Az irányelv mindezek mellett további tárgykörök meghatározásával kötelezte az Európai Bizottságot a komitológia hatályos szabályainak alkalmazására, előírva a kockázatbecslés és -kezelés számítási technikáinak, valamint a csoporton belüli ügyletek és kockázat-koncentrációkra vonatkozó gyakorlati rendelkezések Közösségen belüli egységes alkalmazását.

4. Második korszak: Az európai szintű felügyeleti struktúra kiépülésének előzményei. A Lámfalussy-bizottságok

Az európai szintű bankfelügyeleti szervek integrált rendszerének keretei a 2000-es években, a Lámfalussy-eljárás bevezetésével jelentek meg először a szabályozásban. A “Bölcsék Tanácsaként” is emlegetett szakértői csoportot az Európai Unió gazdaság- és pénzügyminisztereinek tanácsa (ECOFIN) azzal a céllal hozta létre, hogy vizsgálja meg az európai értékpapírpiacok szabályozását. A bizottság 2001 februárjában tette közzé jelentését a tőkepiaci reform alapját képező szabályozási rendszerre vonatkozó javaslatáról (*Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*).

Az eljárás négy lépcsőből állt. Az első szinten az uniós szervek a jogi keret politikai szintű meghatározásával foglalkoztak, míg a részletes, technikai jellegű végrehajtási rendelkezéseket a szakbizottságok támogatásával az Európai Bizottság további egyeztetési folyamatok útján dolgozta ki.¹⁸ A módszertant 2002-ben vezették be és kezdetben csak az értékpapírok szabályozása és felügyelete területén alkalmazták, pár évvel később azonban kiterjesztették az uniós pénzügyi szektor egészére, azaz a bankokra, a biztosításokra és a foglalkoztatói nyugdíjakra is.

A konstrukció elsősorban a jogalkotási funkciók felgyorsítására kívánt megoldást nyújtani, azáltal, hogy a piaci működést érintő technikai szabályokat az évekig tartó együtdöntési eljárás (egyeztetés a Bizottság, a Tanács és a Parlament között) nélkül szakértői szinten fogadja el. A többszintű működési mechanizmusba azonban beépítésre kerültek a tagállami jogátültetés és jogalkalmazás egységességét ösztönző felügyeleti funkciók is. Utóbbi révén lehetőség nyílt az európai közös célokat is figyelembe vevő felügyeleti kultúra kialakítására, valamint a felügyeleti működéssel kapcsolatos tapasztalatok szabályozás által történő korrekciójára.

4.1. A bankügyi jogalkotás és a Lámfalussy-eljárás

A prudenciális jogi szabályozás részleteinek kidolgozására jelentős hatást gyakorolt a

¹⁷ 2000/12/EK irányelve, 1-59., 23. pont.

¹⁸ *Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*, 6. (Az ábra magyar nyelvű változata az alábbi linken érhető el: <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00080/pdf/lamfalussy.pdf>).

Lámfalussy-folyamat többszintű megközelítése, amely az európai felügyeleti szervek átalakulását is magával hozta. A korábban felállított Bankügyi Bizottság hatásköreit az Európai Bizottság 2004/10/EK határozatával létrehozott Európai Bankbizottság (EBC) vette át, amely feladatát az Európai Bizottság 2004/5/EK határozatával létrehozott Európai Bankfelügyelők Bizottságával (CEBS) együttműködésben látta el.

A bankügyi bizottságok révén a nemzeti felügyeletek együttműködésén alapuló szabályozói, illetve tanácsadói funkciók árnyaltabbá váltak. Az Európai Bankbizottság feladata elsősorban az Európai Bizottság számára, annak felkérésére, a banktevékenységgel kapcsolatos kérdésekről, valamint a Bizottság e területre vonatkozó javaslatairól történő általános tanácsadás lett, míg az Európai Bankfelügyelők Bizottsága az Európai Bizottság kérésére, vagy saját kezdeményezésére is jogosult volt a bankügyi jogszabályok végrehajtását érintő tervezeteket kidolgozni. Az új struktúra különböző szintjein ennek fényében a komitológia rendszerének szabályozási, illetve tanácsadói bizottsági eljárása is összekapcsolódott.

Az első szintű jogalkotás lényege az alapelvek, az egyes irányelvek és rendeletek legfontosabb elemeinek meghatározása. Ennek érdekében az Európai Bizottság javaslatát követően az Európai Parlament és a Tanács megegyezik a téma legfőbb politikai alapelveiről, és a második szinten meghatározandó végrehajtási intézkedések tartalmáról és hatóköréről. Ezen a szinten, még a javaslat megtétele előtt fontos szerep hárul az Bankbizottságra a szabályozási igényeket érintő nyílt, átlátható és rendszeres konzultáció biztosításában.

A második szintet a Bankbizottság, az Európai Bizottság és az Európai Bankfelügyelők Bizottsága aktívan működő hálózata alkotja, amely azonosítja, és meghatározza a keret jellegű irányelvek és rendeletek megvalósításának részleteit.

Az Európai Bankbizottság feladata:

- szabályozási bizottságként szavazni az Európai Bizottság javaslatáról;
- az Európai Bizottság tanácsadó testületeként részt venni az első szintű jogalkotásban;
- tanácsot adni az Európai Bizottságnak az Európai Bankfelügyelők Bizottságak biztosított, a fentiekben má-sodik szintűnek nevezett jogkörök esetében.

Az Európai Bankfelügyelők Bizottságát a tagországok felügyelői alkotják, és konzultációi négy alapelvre épültek

- konzultáció a koncepció kibocsátása alapján (három hónap);
- konzultáció a piacokkal és a végfelhasználókkal a javaslattevő alapján;
- meghallgatások, kerekasztal-megbeszélések, internetes viták;
- a beérkezett vélemények csatolása az Európai Bankfelügyelők Bizottsága végleges ajánlásaihoz.

A második szinten alkalmazott munkamódszer a következőképpen foglalható össze: az első szinten hozott döntés alapján az Európai Bizottság felkéri az Európai Bankfelügyelők Bizottságát, hogy meghatározott időke-reteken belül dolgozza ki a megvalósítás részleteit. A piaci szereplőkkel folytatott konzultáció után az Európai Bankfelügyelők Bizottsága továbbítja tanácsait az Európai Bizottságnak, amely megfontolja azokat, majd továbbítja javaslatát az Európai Bankhatósághoz, amely végül szavaz a javaslatról. Az eljárás szabályai alapgaranciaként írják elő az Európai Parlament folyamatos tájékoztatását az eljárás során az intézményközi megállapodásoknak megfelelően, illetve azt, hogy a tervezetek előterjesztéséhez szükséges konzultációknak nyitottnak, átláthatónak és interaktívnak kell lenniük.¹⁹

¹⁹ Vö.: Lámfalussy Sándor: Gondolatok az európai értékpapírpiacon szabályozásáról. *Közgazdasági Szemle*, Vol. XLIX (2002. március) 181-192.

Az európai prudenciális szabályozásban az Európai Parlament és a Tanács 2005-ben²⁰ elfogadott átfogó, módosító irányelve vezette be a többszintű szabályozási keret alkalmazására irányuló általános felhatalmazó rendelkezéseket. Az irányelv szabályozása deklarálta: a továbbiakban nincs szükség arra, hogy a Bankügyi Tanácsadó Bizottság feladatkörébe tartozzon a hitelintézetek szolvencia- és likviditásmutatói megfigyelésének nyomon követése, tekintettel a tőkemegfelelési szabályok harmonizációjára és a hitelintézetek által a likviditási kockázatok mérésére és kezelésére használt technikák fejlődésére.

A Lámfalussy-eljárás nyomán az európai prudenciális szabályozás a korábbiaknál nagyságrendileg gyorsabb, és részletesebb szabályozást tett lehetővé. Az európai bankpiac strukturális változása, a nemzetközi szabályozó testületek ajánlásai, és a határon átnyúló felügyeleti működés tapasztalatai hamar felhívták az igényt egy átfogóbb, az európai szintű bankfelügyeleti működés lehetőségeire minél teljesebben építő európai prudenciális szabályozási rendszerre, amely utat nyitott a tőkeirektívákra épülő reformszabályozás előtt.

Az első generációs reformszabályozás felhatalmazásai, a jogalkotás felgyorsulásának üteme hamar meghaladta a „Lámfalussy bizottsági struktúra” lehetőségeit. Egyfelől azért, mert a szabályozás, felügyelet és ellenőrzés szintjei közötti koordináció elégtelennek bizonyult, másfelől azért, mert a Lámfalussy-rendszer harmadik és negyedik szintű végrehajtó mechanizmusa a bizottságok önkéntes együttműködésén alapult, amelyben a nemzeti felügyeleti hatóságoknak a testületi döntésekért viselt felelősségét érdemben nem szabályozta semmi.

5. Az Európai Bankhatóság felé vezető út

A 2008-tól napjainkig tartó pénzügyi válság jelentős hatást gyakorolt a felügyeleti struktúráról és a hatáskörökről folytatott vitákra. A döntéshozók felismerték: az Unió elérte a korlátait annak, amit az ezredforduló első évtizedében létrehozott európai felügyeleti bizottságok jogállása lehetővé tett, valamint, azt, hogy a pénzügyi felügyelet széttöredezett szervezetét rendszerré kell kovácsolni. Szervezeti integráció nélkül az Unió olyan helyzetben maradna, amelyben „nincs mechanizmus annak biztosítására, hogy a nemzeti felügyelet a határokon átnyúló tevékenységet végző pénzügyi intézmények esetében a legjobb felügyeleti döntésekre jussanak; ahol a nemzeti felügyeletek között nem megfelelő az együttműködés és az információcsere; ahol a szabályozási és felügyeleti körülmények különbözősége következtében a nemzeti hatóságok közös fellépéséhez bonyolult megállapodásokra van szükség; ahol az uniós szintű problémákkal szemben legtöbbször csak tagállami szintű megoldások alkalmazhatók és ahol ugyanannak a jogszabálynak különböző értelmezései vannak.”²¹

A reformot 2009. február 25-én az úgynevezett *De Larosiére-jelentés* indította el, amely javasolta, hogy a harmadik szint keretében működő Lámfalussy-bizottságok alakuljanak át szélesebb (pl. koordinációs és vitarendezési) hatáskörökkel rendelkező európai hatósággá. A szabályozás a fenti igénynek megfelelően, az új szervek feladatköreit, az ehhez kapcsolódó jogintézményeket, illetve döntési jogköröket a következő jelentősebb kategóriákba sorolta: határon átnyúló pénzügyi szolgáltatókkal kapcsolatos feladatkörök, az egyes uniós szinten működő intézményekkel kapcsolatos feladatkörök, az egyes felügyeleti előírásokkal és

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/1/EK irányelve (2005. március 9.) a 73/239/EGK, a 85/611/EGK, a 91/675/EGK, a 92/49/EGK, és a 93/6/EGK tanácsi irányelvnek, valamint a 94/19/EK, a 98/78/EK, a 2000/12/EK, a 2001/34/EK, a 2002/83/EK és a 2002/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a pénzügyi szolgáltatásokkal foglalkozó bizottságok új szervezeti felépítésének létrehozása érdekében történő módosításáról, HL L 79., 2005.3.24. 9-17.

²¹ 1094/2010/EU rendelet, [2010] HL L 331, 2010. 12. 15. 49.

gyakorlattal kapcsolatos feladatkörök, a szabályozási területet érintő feladatkörök, a makroprudenciális kérdésekkel kapcsolatos feladatkörök, végül pedig a válságmenedzselés és a nemzetközi kapcsolatok körébe tartozó feladatkörök.²²

Az Európai Bizottság által ennek nyomán 2009 szeptemberében beterjesztett jogalkotási javaslatokat 2010 őszén fogadták el, és 2011-től megkezdhetette működését a Pénzügyi Felügyeleti Európai Rendszere (*European System of Financial Supervisors, ESFS*), amit az Európai Rendszerkockázati Testület (*ERKT, European Systemic Risk Board*) és az új felügyeleti hatóságok : az Európai Bankhatóság (*EBH, European Banking Authority*), Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság (*EBFH, European Insurance and Occupational Pensions Authority*), illetve Európai Értékpapír-piaci Hatóság (*EEPH, European Securities and Markets Authority*) alkotnak.

Az új európai hatóságok jogosítványai egyfelől megerősödtek a jogérvényesítő mechanizmusok terén, másfelől a felügyeleti sajátos szerephez jutottak a piacsabályozás újabb, lendületes reformfolyamatában is. A piacsabályozási reformokkal kapcsolatos harmonizációs célkitűzések közül kiemelkedik az Európai Bankhatóság felhatalmazása egy – a belső piac összes pénzügyi intézményére alkalmazandó – ún. *egységes európai szabálykönyv (single european rulebook)* megalkotására. A tendencia különösen azért érdekes, mert a válságot megelőző időszakban a keretsabályozás technikai részleteinek tartalmi kitöltése a *piaci önsabályozó mechanizmusokra* - tehát elsősorban a pénzügyi intézményekre – maradt.

Az európai hatóságok bevonása a jogalkotás technikai részletkérdéseinek kidolgozásba egyúttal a piaci működéssel kapcsolatos *szemlélet változását*, az önsabályozás mindenhatóságába vetett hit megdőlését is jelzi. A jövőben a pénzügyi piacok szereplői önsabályozással kapcsolatos önállóságukat (ld. belső szabályzatok elkészítése) a szigorúbb, és részletesebb technikai szabályok korlátai között gyakorolhatják majd.

6. Harmadik korszak: a Bankunió jövőjével kapcsolatos kérdőjelek

A Bankunió gondolata először 2012 májusában merült fel az Európai Bizottság közleményében, majd az Európai Tanács elnökének a valódi gazdasági és monetáris unióról közzétett jelentésében érlelődött tovább, elsősorban mint politikai vízió, amely egyúttal a pénzügyi jogalkotási reformok rendszerbe foglalására, és további válságkezelési reformok irányainak tervezésére is alapot teremtett.

Amint arra a válság rámutatott; európai szintű felügyeleti és válságkezelési mechanizmusok nélkül lehetetlen a pénzügyi stabilitás megóvása, és az Euro(-övezet) integritásának megőrzése. Az integrált bankszektorban megbúvó feszültségek közösségi szintű "karban-tartása" hiányában ugyanis kevés biztosíték van arra, hogy a jövőben megelőzhető lesz a torz gazdasági fejlődés, és a túlzott mértékű egyensúlytalanságok felépülése, illetve hogy a fiskális konszolidáció valódi gazdasági struktúraváltás mellett mehet majd végbe.

A Bankunió jogi elemei az *Egységes Felügyeleti Mechanizmus (SSM)*, *Egységes Szanálási Mechanizmus (SRM)* és a *Közös Betétbiztosítás (DGS)* szabályozási szféráiban fejlődnek. A három mechanizmus működésébe idővel beépülhetnek a prudenciális gyakorlatot egységesítő banki szabálykönyv (*Single Rulebook*) harmonizált szabályozási és technikai standardjai. Az európai jogalkotás a mechanizmusok jogi háttérét több lépésben valósítja meg.

Merre tartunk? A bankfelügyeleti szervezet- és hatáskörfejlődési irányai napjainkban sem tisztázottak. Az aktuálisan is fennálló bizonytalanságot jól jelzi, hogy a 2011-ben létrehozott

²² De Larosière-jelentés: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf, 52-54.

Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerét alig két éves működést követően, további jelentős szervezeti reformnak vetették alá az Egységes Felügyeleti Mechanizmus megteremtése érdekében. Ezzel párhuzamosan, az Európai Bankhatóság egyes európai szintű hatósági feladatai, illetve a tagállami felügyeleti feladatok egy része az Európai Központi Bank külön feladatai közé került. Az új konstrukcióban felügyeleti feladatok köre kiterjed majd mintegy 6000 európai bank alapításának engedélyezésére, tevékenységi engedélyének visszavonására, egyedi szintű felügyeletére, illetve a felügyeleti beavatkozásokra és stressz-tesztekre. A feladatok eredményes teljesítését a szabályozás átfogóbb vizsgálati és felügyeleti hatáskörökkel támogatja.

Amint az a rövid szabályozási áttekintésből is kiderül, a Bankunió teljes működése még hosszú évek folyamata. A válság óta eltelt 5 évben azonban a tagállamok jelentős lépéseket tettek a GMU architektúrájának megerősítése érdekében, amelynek fontos eleme volt a Bankunió két pillérének kialakítása. A munka talán kevésbé látványos, de fontos részét a következő években kell kiteljesíteni. A döntéshozatal új szereplőinek meghatározó része lesz ebben. Az Európai Parlamenti ciklus vége egyúttal az előkészítő-tervező korszak végét is jelenti majd, és utat nyit a megvalósítás korszaka felé.

GONDOLATOK A NUKLEÁRIS FEGYVERMENTES ÖVEZETEKRŐL

*Lázár Nóra Kata**

A nukleáris fegyvermentes övezetek gondolata az 1950-es években merült fel először, Közép-Európával kapcsolatban. Az első ilyen övezet azonban az 1960-as években jött létre Latin-Amerikában és a Karib-térségben, majd további négy hasonló övezet került létrehozásra.

A nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezmények eltérő kötelezettségeket szabnak meg részes államaik számára, ezáltal az övezetek különböző módon valósulnak meg. Milyen alapvető hasonlóságokat és eltéréseket találhatunk a nukleáris fegyvermentes övezetek között? Hogyan lehet meghatározni egy ilyen övezet földrajzi határait? Milyen kötelezettségeket rónak ezen övezetek harmadik államokra, hogyan viszonyulnak a nukleáris fegyverrel rendelkező államok a nukleáris fegyvermentes övezetekhez? A tanulmány ezen kérdésekre keresi a választ, betekintést nyújtva a nukleáris fegyvermentes övezetek kiterjedt világába.

1. A nukleáris non-prolifерáció megjelenése

A nukleáris fegyverek a második világháború lezárásakor kerültek a nemzetközi közösség figyelmének középpontjába, amikor az Egyesült Államok bevetette a világ első atombombáját. 1945. augusztus 6-án a "Little Boy" nevű, 14 kilotonnás uránbombát a japán Hiroshima városára ejtették, ezzel - a hivatalos statisztikák szerint - 78 150 ember halálát, 13 983 eltűnését és 37 425 ember sebesülését okozva. A városban 62 000 épület teljesen megsemmisült, 6 000-ben pedig helyrehozhatatlan kár keletkezett.¹ Augusztus 9-én a "Fat Man" nevű, második atombomba is útnak indult: a japán Nagaszaki városában több mint 70 000 áldozatot követelve robbant fel a 20 kilotonnás plutónium bomba.² Ez a két csapás vetett véget a II. világháborúnak, és útjára indította a nukleáris korszakot.

A második világháború után induló fegyverkezési verseny keretein belül megkezdődött az atomfegyver-rendszerek fejlesztése, amelynek során a Szovjetunió 1949-ben saját atombombát állított elő. A Szovjetunió után további három állam állt be a nukleáris fegyverrel rendelkezők sorába. Nagy-Britannia 1952. október 3-án robbantotta fel első atombombáját a Monte Bello Szigeteken, míg a negyedik atomhatalom Franciaország lett, kiemelkedő, 60-70 kilotonna súlyú nukleáris tesztbombájával 1960. február 13-án Reganneban, Algériában. A következő állam, amely felrobbantotta első atombombáját, Kína volt 1964. október 16-án. Ezzel hivatalosan létrejött a Föld öt atomhatalma.

A nukleáris fegyverek elleni fellépés két módon jelentkezett. Egyrészt a leszerelési törekvések formájában, amelyek a fegyverek számának korlátozását és a létező fegyverek megsemmisítését, leszerelését tűzték ki célul, másrészt a non-prolifерációs törekvések formájában, amelyek a nukleáris fegyverek további elterjedését kívánták megakadályozni.

Az első nemzetközi dokumentum, amely az atomenergia békés felhasználására biztatta az

* Doktoranda, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Email: nora.kata.lazar@gmail.com.

¹ Teller Ede - Zeley László: *A biztonság bizonytalansága. Az atomkor - fél évszázad múltán*. Budapest, Relaxa, Magyar-Német Innovációs Kft, 1991. 50.

² Singh, Nagendra - MacWhinney, Edward: *Nuclear Weapons and Contemporary International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 1989. 387.

államokat, és célként jegyezte meg az atombomba pusztításának jövőbeli elkerülését, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének A/RES/1(I) számú határozata volt 1946-ban. Ugyanebben az évben látott napvilágot a Baruch-terv, amely során az Egyesült Államok felvetette egy Nemzetközi Atomenergia Ügynökség létrehozásának gondolatát.³

A nukleáris non-proliferációs törekvések egyik megnyilvánulásaként jelentek meg a nukleáris fegyvermentes övezetek. Ezek terén első kezdeményezésként a Rapacki-tervet szokás említeni, azonban ezt megelőzően, 1956-ban tett javaslatot a Szovjetunió Közép-Európa nukleáris fegyvermentesítésére az ENSZ Leszerelési Bizottságában. A javaslat célja az volt, hogy megszüntesse a nukleáris katonai formációk állomásoztatását, illetve az atom- és hidrogénbombák elhelyezését a térségben.⁴ Csak a szovjet tervet követően jelent meg a lengyel külügyminiszter, Adam Rapacki nevével fémjelezett terv, amely a köztudatban az első ilyen kezdeményezésként terjedt el. A terv, amelyben Rapacki a két német állam, Lengyelország és Csehszlovákia denuklearizálását javasolta, 1957-ben került bemutatásra a külügyminiszter ENSZ Közgyűlésén tartott beszédében.⁵ A terv kezdetleges formája szerint amennyiben a két német állam hajlandó a nukleáris fegyverek előállítását és tárolását megtiltani a területén, Lengyelország követi a példáját.⁶ Ehhez a javaslathoz csatlakozott a csehszlovák kormány, és így jött létre a négy állam nukleáris fegyvermentesítését javasoló Rapacki-terv, amelyet utána évekig széles körben megvitatott a nemzetközi közösség.

Az első megvalósult, regionális nukleáris fegyvermentes övezet azonban Közép-Európától távol, Latin-Amerikában és a Karib-térségben jött létre. A latin-amerikai és karib-térségi nukleáris fegyvermentes övezetet 1967-ben hozta létre 21 latin-amerikai állam a kubai rakétaválságot követően, Costa Rica ötlete nyomán.⁷ A későbbiekben négy további ilyen övezet valósult meg, amelyek a következők: a dél-csendes-óceáni, a délkelet-ázsiai, az afrikai és a közép-ázsiai nukleáris fegyvermentes övezetek.

2. A nukleáris fegyvermentes övezetek

Az ENSZ Közgyűlésének A/RES/3472(XXX) számú határozata átfogó definíciót hozott létre a nukleáris fegyvermentes övezetekről. A határozat alapján azon területeket fogadja el a Közgyűlés nukleáris fegyvermentes övezetnek, amelyeket államok egy csoportja szabad, szuverén döntésével hoz létre egy nemzetközi egyezmény segítségével. Ezek területén meg kell, hogy valósuljon a nukleáris fegyverek teljes hiánya, illetve egy nemzetközi ellenőrzőrendszer figyeli azt, hogy a részes államok betartják az egyezményben foglalt kötelezettségeket erre nézve. Ezen követelményeket tekinthetjük tehát egy, az ENSZ Közgyűlés által is elismert nukleáris fegyvermentes övezet létrehozásának kritériumainak.

A legnehezebben értelmezhető kritérium a nukleáris fegyverek teljes hiányának megvalósítása az övezetekben. A definíció nem tartalmazza, milyen rendelkezésekkel lehet ezt elérni, illetve milyen cselekedetek tilalmára van ehhez szükség, ebből fakadóan a nukleáris fegyvermentes övezetek eltérő módon próbálják megvalósítani ezt a követelményt.

³ Epstein, William: The Making of the Treaty of Tlatelolco. *Journal of the History of International Law*, Vol. 3 (2001) 153.

⁴ Pelzer, Norbert: *Nuclear-Free Zones*. In: Bernhardt, Rudolf (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*. North Holland Publishing Company, 1982. 38

⁵ Klein, Jean: European and French Points of View on Mutual and Balanced Force Reductions in Europe: Historic and Current Perspectives. *Stanford Journal of International Studies*, Vol. 14. (1979) 55.

⁶ Maruzsa Zoltán: *Denuclearization in Central Europe? The Rapacki Plan during the Cold War*. Öt kontinens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2008. p. 1. (online verzió) <http://www.coldwar.hu/html/en/publications/Online%20PublicationMar.pdf> (2014. február 11.).

⁷ Hamel-Green, Michael: *Peeling the orange: regional paths to a nuclear-weapon-free world*. Disarmament Forum: Nuclear-weapon-free zones. United Nations Institute for Disarmament and Research. Geneva, 2011. 5.

Az ENSZ határozat első feltétele, hogy egy nukleáris fegyvermentes övezetet államok egy csoportja hozzon létre. Vannak azonban különleges státuszú, illetve mindenki által szabadon használható területek, amelyek nukleáris fegyvermentesítését véghezvitte a nemzetközi közösség. Ezek közé sorolhatjuk az Antarktiszt, a tenger- és óceánfeneket, illetve a világűrt.

Ezek azonban nem tekinthetők nukleáris fegyvermentes övezetnek az ENSZ definíciója alapján. Léteznek emellett nukleáris fegyvermentes államok, amelyek a regionális nukleáris fegyvermentes övezetekhez hasonlító nukleáris non-proliferációs megnyilvánulások. Önmagában is külön kategóriát képez ezeken belül Mongólia, amely az egyetlen, egy államból álló nukleáris fegyvermentes övezet, amelyet az ENSZ és az atomhatalmak is elismernek. Mongólián kívül azonban Ausztria, Új-Zéland és a Fülöp-szigetek is hasonló státuszt deklarált. Ezen négy, nukleáris fegyvermentesítés terén jelentős állam mellett további megnyilvánulásokkal is találkozhatunk, mint például Japán esetével, amely állam kijelentette nukleáris fegyvermentességét, azonban ezt nemzeti jogszabállyal nem támasztotta alá, ezáltal státusza nemzetközi elismerése sem valósult meg. Kisebb egységek, városok is deklarálták már az atomfegyver- vagy atomenergia-mentes státuszt, mint a kanadai Vancouver, vagy több amerikai város (például Missoula, Berkeley). Jelenleg több, mint 4000 ilyen entitást találhatunk 23 országban, többek között atomhatalmak területén, tehát az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban is. Ezen kis közösségek döntése ilyen komoly nemzetközi kérdésről megzavarja egy állam központi külpolitikai álláspontját, főleg a nukleáris fegyverrel rendelkező államok esetében.⁸

Jelenleg tehát öt regionális nukleáris fegyvermentes övezetet találhatunk a világon, amelyek regionális csoportot alkotó államokból állnak, és ezen államok mind kijelentették saját, szuverén akaratukból, hogy az övezet részeivé kívánnak válni. Ezek mellett egy államot fogadott el az ENSZ egy államból álló nukleáris fegyvermentes övezetnek. A többi denuklearizációs megnyilvánulás nem tekinthető nukleáris fegyvermentes övezetnek.

3. Az övezetek komparatív vizsgálata

A nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezmények sok átfedést mutatnak, azonban nem egyeznek meg teljesen a részes államokra vonatkozó kötelezettségek tekintetében.

Az ENSZ nukleáris fegyvermentes övezetekről alkotott definíciójában található kritériumok közül az övezetekben a nukleáris fegyverek teljes hiányának megvalósítása a legnehezebben értelmezhető. Az övezetek ezt különbözőképpen próbálják meg véghezvinni, eltérő tilalmak és rendelkezések segítségével. Habár az egyezményekben található rendelkezések eltérnek egymástól, sok esetben ugyanazon tevékenységek tilalmával találkozhatunk, csupán más megfogalmazásban. Az ENSZ definícióban található minimalista megfogalmazásra tehát lehet úgy tekinteni, hogy egyfajta mozgásteret ad az államoknak, és emiatt találhatunk fogalmazásbeli és tartalmi különbségeket az egyezmények között.

A kérdés egyértelműsítése céljából öt kategóriába soroltam a nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezményekben található, a nukleáris fegyverek hiányát megvalósítani kívánó tilalmakat. Céлом megvizsgálni, hogy a nukleáris fegyverek teljes hiányának alapvető kritériumát ténylegesen megvalósítják-e az övezeteket alapító egyezmények. A nukleáris fegyverek hiányának kritériumát a következő tilalmakkal, tilalomcsoportokkal oldják meg az egyezmények:

1) A nukleáris fegyverek *létrehozásának* tilalma. Ezen tilalom több megfogalmazásban jelenik meg az egyezményekben: a nukleáris fegyverek gyártásának, készítésének, és

⁸ Alger, Chadwick F.: *The UN System and Cities in Global Governance*. Springer, 2014. 105.

fejlesztésének tilalmán keresztül. Ezek mind a nukleáris fegyverek létrehozását takarják, ezért úgy értelmezem, hogy amennyiben legalább egy tilalmat tartalmaz egy nukleáris fegyvermentes övezetet létrehozó egyezmény a korábbi felsorolásból, azzal teljesíti a nukleáris fegyverek létrehozásának tilalmát. Ennek a kritériumnak az összes egyezmény, és ezáltal az összes övezet megfelel.

2) A nukleáris fegyverek *megszerzésének* tilalma. Ezen cselekedetet az egyezményekben a megszerzés és az átvétel fogalmak takarják. Mind a két megfogalmazás megtalálható a latin-amerikai és karib-térségi nukleáris fegyvermentes övezetet létrehozó Tlatelolco egyezményben, a további négy egyezmény azonban csupán a megszerzés tilalmát fejezi ki, az átvétel tilalmát nem. Mindenesetre mind az öt egyezmény megfelel ezen feltételnek is.

3) A nukleáris fegyverek *használatának* tilalma. A nukleáris fegyverek használatának tilalmi körébe soroltam a használat mellett a telepítés, azaz a használatra felállítás fogalmát, amellyel csak a Tlatelolco egyezményben találkozhatunk. Habár ez nem a nukleáris fegyverek konkrét használatát takarja, mégis ezen kategóriába sorolható leginkább, ugyanis olyan tevékenységet takar, amely során egy nukleáris fegyvert használatra kész helyzetbe állítanak, tehát túlmutat a tárolás fogalmán, azonban nem feltétlenül jelent egyet a birtoklással. Ez az egyik legmegosztóbb kategória, ugyanis a dél-csendes óceáni atommentes övezetet létrehozó Rarotonga egyezmény és az afrikai nukleáris fegyvermentes övezetet létrehozó Pelindaba egyezmény sem tartalmazza ezen tiltást semmilyen formában. Azonban amennyiben egy övezetre a további tilalomcsoportok rendelkezései vonatkoznak, érvelhetünk amellett, hogy a részes államoknak nincs lehetősége nukleáris fegyverek vagy robbanóeszközök használatára. Felmerülhet viszont annak a lehetősége, hogy közvetett módon kerül ilyen fegyver használatra egy nukleáris fegyvermentes övezetben azáltal, hogy egy harmadik állam helyezi el azt övezet területén, esetleg saját fegyverét ott állomásoztatja.

4) A nukleáris fegyverek *birtoklásának* tilalma. Ezen tilalomcsoport a birtoklás, illetve az ellenőrzés alá vonás megfogalmazásait takarja. A birtoklást az összes, míg az ellenőrzés alá vonást a Tlatelolco egyezmény kivételével az összes egyezmény tiltja. Ezen tilalomcsoportot tehát mindegyik egyezmény megvalósítja valamilyen formában.

5) A nukleáris fegyverektől való *megszabadulás*. Egyedül a Pelindaba egyezményben található erre vonatkozó rendelkezés, amely kifejezetten egy államra, a Dél-Afrikai Köztársaságra vonatkozott. Az államnak be kellett jelentenie a nukleáris robbanószerkezetek előállítására vonatkozó képességét, szét kellett szerelnie, és megsemmisítenie e meglevő nukleáris robbanószerkezeit, amelyeket az egyezmény létrehozása előtt készített. Továbbá meg kellett semmisítenie a létesítményeket, amelyek nukleáris robbanószerkezetek gyártására létesültek, vagy átalakítania ezeket, amennyiben lehetséges, oly módon, hogy a nukleáris energia békés felhasználását szolgálják. Ezt a folyamatot a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (a továbbiakban: NAÜ), illetve az Afrikai Nukleáris Bizottság felügyelte. A nukleáris fegyverektől való megszabadulást azok bejelentése, szétszerelése, megsemmisítése vagy átalakításaként fogalmazza meg az egyezmény.⁹ Ezen kategória a többi övezet esetén azért nem bír relevanciával, mert az övezetek létrejötte előtt azok egyik részes állama sem rendelkezett nukleáris fegyverrel. A jövőben létrehozandó övezetek tekintetében lehet szükség ezen kategória bevezetésére, például amennyiben megvalósul egy közel-keleti nukleáris fegyvermentes övezet.

Úgy vélem, amennyiben az első négy tilalomcsoport mindegyikét lefedi egy nukleáris fegyvermentes övezetet létrehozó egyezmény, illetve szükség esetén az ötödik kategóriát is, megvalósítja a nukleáris fegyverek teljes hiányának kritériumát. Habár a nukleáris fegyverek használatára vonatkozó tilalmat nem foglalja magában az összes, nukleáris fegyvermentes övezetet létrehozó egyezmény, a részes államok jóhiszeműen kell, hogy értelmezzék az abban

⁹ African Nuclear-Weapon Free Zone Treaty (Pelindaba, 1996) 35. I.L.M. 698. 6. cikk.

található rendelkezéseket.¹⁰ Eszerint pedig amennyiben az állam az egyezmény célját, azaz a nukleáris non-prolifерációt tartja szem előtt, az említett kategória explicit tilalmának hiánya nem jelentheti azt, hogy a részes államok használhatnak – akár közvetlen, akár közvetett módon – nukleáris fegyvert.

Ettől függetlenül úgy vélem, szükség lenne egy új nemzetközi iránymutatásra a kérdésben, amely egyértelműen meghatározza, milyen tevékenységek tilalmával lehet megvalósítani a nukleáris fegyverek teljes hiányának kritériumát. Ezen iránymutatásnak tartalmaznia kell a felsorolt öt tilalomcsoportot, amely tilalmakat az összes, a jövőben nukleáris fegyvermentes övezetet létrehozó egyezménynek meg kell valósítania valamilyen formában.

A felsorolt elsődleges tilalmak mellett számos további kötelezettséget rónak a nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezmények részes államaikra, amelyek mind a denuklearizációhoz kívánnak hozzájárulni valamilyen módon. Ezen további kötelezettségeket nem, vagy csak nehezen lehet besorolni az elsődleges tilalmak öt kategóriájába, azonban három fő csoportra lehet ezeket osztani: a kiegészítő, a környezetvédelmi, és a nukleáris biztonsággal kapcsolatos rendelkezések csoportjaiba.

A kiegészítő rendelkezések csoportja olyan rendelkezéseket, tilalmakat takar, amelyek értelmezhetőek úgy, hogy a nukleáris fegyverek teljes hiányának kritériumát kívánják kiegészíteni, azonban nem találhatók meg az elsődleges tilalmak között. Ezek változatos formában jelennek meg az egyezményekben, és a nukleáris fegyverekkel kapcsolatos tevékenységek széles körét érintik. Ide tartozik a nukleáris fegyverek tárolásának, állomásoztatásának, telepítésének vagy szállításának tilalma.

Ezzel szemben a környezetvédelmi, és a nukleáris biztonsággal kapcsolatos rendelkezések inkább túlmutatnak a nukleáris fegyverek teljes hiányának követelményén, és a nukleáris non-prolifерáció területén is. Ezen rendelkezések szintén eltérően jelennek meg (ha egyáltalán megjelennek) az egyezményekben. A környezetvédelmi intézkedések között megtalálhatjuk a nukleáris tesztrobbantások, illetve a békés nukleáris robbantások tilalmát, a radioaktív hulladék elhelyezését, illetve a környezeti biztonságot érintő rendelkezéseket. A nukleáris biztonsággal foglalkozó rendelkezések között a nukleáris létesítmények védelméről beszélhetünk, azaz ezen létesítmények védelméről külső támadás esetén, illetve a nukleáris anyagok fizikai védelméről. Emellett a nukleáris balesetekkel kapcsolatos szabályozás is felmerül, amely balesetek időről időre ismételten aktuális kérdéssé válnak a nemzetközi politikában.

Az egyezményekben foglalt kötelezettségek ellenőrzésére nemzetközi ellenőrzőrendszert kell az övezeteknek felállítaniuk az ENSZ definíciója alapján. Az egyik legjellemzőbb módja ennek egy nemzetközi szervezet létrehozása, amely kifejezetten ezzel a céllal jön létre, és kézben tartja az ellenőrzési folyamatot. Ez az öt övezetből négyben valósul meg, egyedül a közép-ázsiai nukleáris fegyvermentes övezet nem hozott létre nemzetközi szervezetet az ellenőrzés céljából. Egy ilyen szervezet létrehozása azon előnnyel járhat, hogy biztosabban tudják a részes államok ellenőrizni a vállalatokat, hiszen egy stabil, kizárólag erre a célra létrehozott struktúra segíti őket ebben. Egy olyan ellenőrzési rendszer, amely nem tartalmaz nemzetközi szervezetet, azonban azzal az előnnyel járhat, hogy anyagilag kevésbé megterhelő a részes államok számára. Kis létszámú övezetekben ugyanis lehetséges csupán konzultációval és találkozókkal véghezvinni az ellenőrzést. A közép-ázsiai zóna például öt részes államból áll, tehát nem jelent különösebb nehézséget számukra összehangolni az ellenőrzési tevékenységet. Ezzel szemben az afrikai nukleáris fegyvermentes övezet több, mint 30 részes állammal rendelkezik, amelyek ellenőrzését egy, speciálisan erre a célra létrehozott nemzetközi szervezet nélkül nehéz lenne megvalósítani.

¹⁰ Slomanson, William: *Fundamental Perspectives on International Law*. Cengage Learning, 2010. 367.

Az ellenőrzés tekintetében a NAÜ közös pontként jelenik meg az összes övezetben, ugyanis az egyezmények felszólítják a részes államaikat átfogó biztosítéki egyezmények elfogadására a NAÜ biztosítéki rendszerének keretében. A biztosítéki rendszer célja annak ellenőrzése, hogy a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok nem hoznak létre ilyen fegyvert, illetve nukleáris anyagaikat és létesítményeiket kizárólag békés célokra használják. Az Atomsorompó Egyezmény összes részes államának kötnie kell biztosítéki egyezményt a NAÜ-vel, tehát az egyezmény az ügynökséget bízta meg azzal, hogy ellenőrizze a rendelkezéseinek betartását annak ellenére, hogy a NAÜ az Atomsorompó Egyezménytől függetlenül létező nemzetközi szervezet.¹¹ A nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezmények hasonlóképpen jártak el.

Kérdéses, hogy a NAÜ biztosítéki rendszere mennyire megfelelő a nukleáris energia békés felhasználásának biztosítása érdekében a nukleáris fegyvermentes övezetekben. Mindenképpen pozitívumként említhetjük azt, hogy a NAÜ egy globális nemzetközi szervezet, amely az összes övezettől független. Problémát azon nukleáris anyagok és létesítmények jelenthetnek, amelyeket az állam nem jelentett be a szervezet irányába. Az átfogó biztosítéki egyezmények, amelyek megkötése kötelező a részes államok számára, azonban ezekre is kiterjednek: ezek esetében ugyanis a NAÜ-nek joga és kötelezettsége az összes alap- és különleges hasadóanyag békés felhasználását ellenőrizni, a feladata nem korlátozódik a bejelentett nukleáris anyagokra és létesítményekre.¹²

4. Az övezetek földrajzi kiterjedése és területi hatálya

A nukleáris fegyvermentes övezetek földrajzi kiterjedését az övezetet létrehozó egyezmények határozzák meg, azonban olyan területek is találhatóak az övezetekben belül, amelyek szuverenitása, helyzete, hovatartozása kérdéses. Ezen területekkel kapcsolatosan szintén az egyezmények nyújtanak iránymutatást, elsősorban annak tekintetében, hogy az egyezmények ezen területeken is alkalmazandóak-e.

Főszabályként a nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezmények a részes államok területére vonatkoznak. Az 1969. évi bécsi egyezmény 29. cikke alapján hacsak másképp nincs meghatározva egy egyezményben, annak területi hatálya a részes államok területét foglalja magában. Tehát alapvetően a nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezmények is az övezetek részes államainak területére vonatkoznak. Amennyiben olyan terület esik az egyezmény területi hatálya alá, amelyért valamely részes állam nemzetközi felelősséggel tartozik, ezen területekre nézve az egyezményeknek külön kell rendelkezést, iránymutatást tartalmazniuk.¹³ A Tlatelolco egyezmény, a Rarotonga egyezmény és a Pelindaba egyezmény azonban egy, a részes államok területén túlmutató területi hatályt jelölt ki, amely olyan területeket is magában foglal, amelyekért az övezeten kívüli államok tartoznak nemzetközi felelősséggel. A latin-amerikai és karib-térségi nukleáris fegyvermentes övezet területén található a legtöbb, kérdéseket felvető terület, amelyek több államhoz tartoznak: az Egyesült Államokhoz, az Egyesült Királysághoz, Franciaországhoz, és Hollandiához. Továbbá a dél-csendes-óceáni és az afrikai nukleáris fegyvermentes övezeteket is érinti ez a kérdés. A közép-ázsiai és a délkelet-ázsiai övezetek nem érintettek ezen témában, nincs olyan terület az övezetükben, amely más állam fennhatósága, ellenőrzése alá tartozik.

¹¹ Sloss, David: It's Not Broken, So Don't Fix It: The International Atomic Energy Agency Safeguards System and the Nuclear Nonproliferation Treaty. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 35 (1994-1995) 847.

¹² Rockwood, Laura: The IAEA's Strengthened Safeguards System. *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 7, Issue 1. (2002) 123.

¹³ Akhurst, Michael B.: *Treaties, Territorial Application*. In: Bernhardt, Rudolf (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*. North Holland Publishing Company, 1982. 991.

Az érintett államok közül négyből három hivatalos atomhatalom, tehát az övezetek megvalósulásának szempontjából kifejezetten fontos, hogy ezen államok is megnyilvánuljanak az érintett területekkel kapcsolatban.

A nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezmények az övezeteken kívüli államok nemzetközi felelőssége alá tartozó területekre nézve *res inter alios actának* tekinthetők, tehát az 1969. évi bécsi egyezmény alapján az érintett, övezeten kívüli államok beleegyezése nélkül az egyezmények nem vonatkoznak az övezetben található területeikre.¹⁴ Amennyiben azonban az érintett harmadik államok, amelyek nem részes államai az egyezménynek, beleegyezésüket adják, az egyezmények kiterjeszthetők az ezen államok nemzetközi felelőssége alá tartozó területekre is.¹⁵ Tehát a nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezményekben található kötelezettségek kiterjeszthetők harmadik államok területére, amennyiben azon államok ebbe beleegyeznek. A szükséges beleegyezés megszerzését kifejezetten egységes megoldással próbálták megszerezni a nukleáris fegyvermentes övezetek, még hozzá az övezeteket létrehozó egyezményhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvek segítségével.

A kiegészítő jegyzőkönyvek kimondják, hogy az egyezmények bizonyos denuklearizációs rendelkezései azon, az övezetben található területekre is vonatkoznak, amelyekért övezeten kívüli államok tartoznak de facto vagy de jure nemzetközi felelősséggel. A Tlatelolco egyezményhez csatolt I. kiegészítő jegyzőkönyvet aláírták az érintett államok. A Rarotonga egyezményhez csatolt I. kiegészítő jegyzőkönyvet Franciaország és az Egyesült Királyság ratifikálta, míg a harmadik érintett állam, az Egyesült Államok csupán aláírta, azonban nem ratifikálta azt.¹⁶ A Pelindaba egyezmény vonatkozó, III. kiegészítő jegyzőkönyve két államot érint, ezek közül Franciaország ratifikálta, Spanyolország azonban alá sem írta azt. A területi kérdéseket érintő kiegészítő jegyzőkönyvek helyzete tehát nem rendezett.

Problémát jelent az övezetek földrajzi kiterjedése szempontjából az övezetek területének eltérő definiálása. A Tlatelolco egyezmény földrajzi koordináták segítségével teszi ezt meg, amelyek alapján nem csupán a részes államok területére terjed ki területi hatálya, hanem a nyílt tenger jelentős részére is, adott területeken akár 1500 tengeri mérföldre Latin-Amerika partjaitól.¹⁷ A Rarotonga egyezmény hasonlóan járt el földrajzi kiterjedésének meghatározásakor, és a dél-csendes-óceáni nukleáris fegyvermentes övezet keleti határaként konkrétan a latin-amerikai és karib-térségi övezet nyugati határát szabta meg. Az övezetek határainak eltúlzott meghúzása a denuklearizációs törekvések kiterjesztésének céljára szolgált, ennek köszönhető, hogy immáron egy nukleáris fegyverektől mentes déli féltekéről beszélnek bizonyos államok. A denuklearizált déli félteke fogalmát az ENSZ Közgyűlése is elfogadta A/RES/51/45 határozatával. A határozat célja megerősíteni az együttműködést a nukleáris fegyvermentes övezetek között, azonban kötelezettségeket nem szab meg ezen célból az övezetekre nézve.¹⁸

5. Az övezeteken áthaladó tengeri közlekedés

¹⁴ Vienna Convention on the Law of Treaties (Bécs, 1969) 1155 U.N.T.S. 331. 34. cikk.

¹⁵ Corten, Olivier – Klein, Pierre (eds.): *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*. Oxford University Press, 2011. 755.

¹⁶ Protocol I to the South Pacific Nuclear Free Zone Treaty. (UN Office of Disarmament Affairs) http://disarmament.un.org/treaties/t/rarotonga_p1 (2014. február 27.).

¹⁷ Robinson, Davis R.: The Treaty of Tlatelolco and the United States: a Latin American Nuclear Free Zone. *American Journal of International Law*, Vol. 64. (1970) 287.

¹⁸ Huntley, Wade L. – Kurosawa, Mitsuru – Mizumoto, Kazumi: *Nuclear Disarmament in the Twenty-first Century*. Lulu, 2005. 315.

A következő problémakört a nukleáris fegyvermentes övezetek területén áthaladó tengeri közlekedésre vonatkozó megkötések és rendelkezések jelentik. Kérdéses ugyanis, hogy a nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezmények milyen mértékben korlátozzák a nukleáris fegyverrel felszerelt hajók áthaladását területükön, és ezen korlátozás összhangban van-e a nemzetközi joggal. A nukleáris fegyvermentes övezetekkel kapcsolatban relevanciával a tengeri közlekedés bír, ugyanis a belvizeken nem érvényesül a békés áthaladáshoz való jog harmadik államok számára, tehát a fejezet szempontjából ezek vizsgálata nem szükséges.¹⁹

A nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezmények eltérő módon szabályozzák az övezet területén áthaladó tengeri közlekedés kérdését. A Tlatelolco egyezmény nem tartalmaz rendelkezést a tengeri közlekedéssel kapcsolatban, tehát ezen kérdést semmilyen formában nem szabályozza vagy korlátozza. Ezzel szemben a Rarotonga, a Bangkok és a Pelindaba egyezmények hasonló megközelítést alkalmaznak a tengeren történő áthaladással kapcsolatban. Az egyezmények kimondják ugyanis, hogy az övezetek részes államai döntenek el, hogy korlátozzák-e idegen hajók belépést kikötőikbe, parti tengereikre, szigetközi vizeikre és szorosaikra olyan esetekben, amelyekre nem vonatkozik a békés áthaladáshoz való jog. Az egyezmények tehát nem foglalnak állást azon kérdésben, hogy a nukleáris fegyvert, nukleáris létesítményt vagy nukleáris anyagot szállító, illetve nukleáris meghajtású hajók áthaladása békésnek tekinthető-e, a részes államokra bízzák ennek eldöntését és esetleges szabályozását.

A közép-ázsiai nukleáris fegyvermentes övezet részes államai nem rendelkeznek parti tengerrel, tehát nem érintettek ebben a kérdésben. Az övezet területén azonban két jelentős vízzel borított terület található, az Aral-tó és a Kaszpi-tenger. Az ezeken való közlekedés nem esik a tengerjog szabályozása alá, ugyanis a szárazföldek által teljesen körülvett tavak jogilag szárazföldnek minősülnek. Ez alól a Kaszpi-tenger sem kivétel, annak ellenére, hogy elnevezése, mérete, és sótartalma alapján nem erre következtetnénk.²⁰ Az Aral-tóra és a Kaszpi-tengerre nézve tehát az érintett államok hoznak létre saját szabályozást, amelynek nem elhanyagolható aspektusa, hogy a Kaszpi-tengerhez Iránnak és Oroszországnak is hozzáférése van Kazahsztán és Türkmenisztán mellett. A Szemipalatyinszk egyezmény leszögezi, hogy az övezet területén történő áthaladást (legyen az vízi vagy légi) a részes államok szabályozzák.²¹

A parti tengeren történő békés áthaladás korlátozása miatt korábban Új-Zéland és az Egyesült Államok között alakult ki konfliktus. A vita 1985 februárjában robbant ki, amikor a U.S.S. Buchanan elnevezésű, hagyományos meghajtású amerikai hajó nem kapott engedélyt arra, hogy kikössön Új-Zéland egyik kikötőjében. Az engedély megtagadásának alapja egy új-zélandi jogszabály volt, amely megszabta, hogy a nukleáris fegyverrel felszerelt hajók tájékoztatni kötelesek ezen ténnyel az új-zélandi hatóságokat, és nem állhatnak meg az állam kikötőiben.²² Tehát megfelelő biztosítékot kell eme hajóknak nyújtaniuk Új-Zéland miniszterelnöke számára arról, hogy nukleáris fegyvertől mentesek, ahhoz, hogy engedélyt kapjanak.²³ Habár ez nem tekinthető a nukleáris fegyvert hordozó hajók áthaladásának korlátozásának, a problémát az okozta, hogy az Egyesült Államok nem hajlandó nyilvánosságra hozni, mely hajójának fedélzetén található nukleáris fegyver, és mely hajón nem, és ezt az új-zélandi szabályozás hatására sem kívánta megváltoztatni.

A két állam továbbá katonai szövetségben állt egymással és Ausztráliával az Ausztrália, Új-Zéland és az Egyesült Államok közötti védelmi egyezmény (a továbbiakban: ANZUS

¹⁹ Shaw, Malcolm N.: *Nemzetközi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 346.

²⁰ Kardos Gábor – Lattmann Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 143.

²¹ Central Asian Nuclear Weapon-Free Zone Treaty (Semipalatinsk, 2006) 4. cikk.

²² New Zealand Nuclear Free Zone, Disarmament and Arms Control Act. 1987. 9. cikk. <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1987/0086/latest/DLM115116.html> (2014. február 26.).

²³ Rieman, Arthur M.: Creating a Nuclear Free Zone Treaty That is True to its Name: The Nuclear Free Zone Concept and a Model Treaty. *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 18. (1990) 224.

szövetség) keretein belül. Az Egyesült Államok felhasználta a szövetség létét érvelésében, eszerint Új-Zéland katonai védelmét csak abban az esetben tudja biztosítani, amennyiben a szóban forgó korlátozás nem vonatkozik hajóira. Mindemellett mivel az állam nem hajlandó sem tagadni, sem megerősíteni, hogy található-e nukleáris vagy radioaktív anyag hajóin, lényegében az összes amerikai hajó kitiltásra kényszerült az új-zélandi kikötőkből. A Reagan-kormányzat arra az álláspontja helyezkedett, hogy Új-Zéland politikája sérti az ANZUS szövetséget, azonban Új-Zéland azzal védekezett, hogy a politikája nem USA-ellenes, vagy ANZUS-ellenes, csupán anti-nukleáris, tehát kizárólag a hajók nukleáris létének szól.²⁴ Továbbá az ANZUS egyezmény nem ró kötelezettségeket részes feleire annak tekintetében, hogy haditengerészeti látogatásokat, hajókat fogadjanak egymástól, és az nem is lehet követelmény a biztonsági szövetség fenntartása érdekében, hogy nukleáris hajóknak be kelljen lépnie új-zélandi kikötőkbe béke idején.²⁵

A konfliktus gyökerei egészen az 1970-es évekig nyúlnak vissza, amikor Új-Zéland és Ausztrália kijelentette, hogy nem engedélyezik amerikai nukleáris hajók számára a hozzáférést kikötőikhez. Miután az USA hangot adott elégedetlenségének, és kijelentette, hogy az intézkedés sérti az ANZUS szövetséget, a két állam 1976-ban megszüntette a tilalmat.²⁶ Új-Zéland azonban komolyan állást foglalt a nukleáris fegyverek ellen, és ezt tovább fokozta a dél-csendes-óceáni nukleáris fegyvermentes övezet létrehozása a konfliktus utáni évben, 1986-ban, amely övezet létrehozásának egyik fő szószólója volt az állam. Mivel Új-Zéland ez esetben nem volt hajlandó amerikai nyomásra visszavonni az általa létrehozott szabályozást, mint ahogyan azt tette az 1970-es években, az USA tovább göngyölítette a konfliktust, megszüntette az Új-Zélanddal folytatott hírszerzési információcserét, majd kihagyta az államot az ANZUS szövetség bizottsági üléséből, és lemondta a szövetségi katonai gyakorlatokat.²⁷ Az USA ezután felfüggesztette az egyezmény által megszabott biztonsági kötelezettségeit Új-Zéland irányába, tehát bilaterális szövetséggé redukálódott az ANZUS szövetség Ausztrália és az Egyesült Államok között.²⁸ Az USA legfőbb félelme abból fakadt, hogy az új-zélandi eset precedenst teremt majd, és a példáját további államok is követni fogják, amely nem lenne előnyös az állam „nem tagad-meg nem erősít” politikája számára.

Az új-zélandi példa mutatja, hogy bár korlátozásokat eszközölhetnek a nukleáris fegyvermentes övezetekben található parti államok a parti tengerükre, kikötőikre vonatkozóan, ez nemzetközi kapcsolataik szempontjából nem minden esetben előnyös. A konfliktus gyökere ugyanis egyértelműen politikai volt, Új-Zéland a nemzetközi szabályozásnak megfelelően járt el.

6. A nukleáris fegyvermentes övezetek és harmadik államok viszonya

A nukleáris fegyvermentes övezetek abban az esetben tudják elérni a céljukat, amennyiben a nemzetközi közösség tiszteletben tartja nukleáris fegyvermentes jellegüket. Az ENSZ által készített definíció ezért a nukleáris fegyverrel rendelkező államokra nézve is szabott meg kötelezettségeket az övezetekkel kapcsolatban. Ezen államok feladata:

²⁴ Daughton, Thomas F.: The Incompatibility of ANZUS and a Nuclear-Free New Zealand. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 26. No. 2. (1985) 455.

²⁵ Templeton, Malcolm: *Standing Upright Here: New Zealand in the Nuclear Age, 1945-1990*. Victoria University Press, 2006. 385.

²⁶ Daughton, i.m. 473.

²⁷ Uo. 456.

²⁸ Chinkin, Christine M.: Suspension of Treaty Relationship: The ANZUS Alliance. *UCLA Pacific Basin Law Journal*, Vol. 7. (1990) 129.

- „(a) tiszteletben tartani teljes egészében az övezetet létrehozó szerződésben vagy egyezményben foglalt elvet, mely szerint ezen övezetekben megvalósul a nukleáris fegyverek teljes hiánya;
- (b) tartózkodni attól, hogy hozzájáruljon bármilyen módon olyan tevékenységekhez a nukleáris fegyvermentes övezetekben belül, amelyek a korábban említett szerződés vagy egyezmény megszegését eredményeznék;
- (c) tartózkodni a nukleáris fegyverek használatától, vagy az azzal való fenyegetéstől az övezeten belüli államokkal szemben.”²⁹

Ezen feltételeket az övezetek szintén kiegészítő jegyzőkönyvek segítségével kívánják megvalósítani. Az övezeteket létrehozó egyezményekhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvek tartalmazzák a nukleáris fegyverrel rendelkező államokra vonatkozó kötelezettségeket, elsősorban azt, hogy ezen államok tiszteletben tartják az övezet jellegét. A latin-amerikai és karib-térségi nukleáris fegyvermentes övezet kivételével egyetlen övezet nukleáris fegyverrel rendelkező államokra vonatkozó jegyzőkönyvét sem ratifikálta az összes hivatalos atomhatalom, sőt, az ázsiai övezetek (a délkelet-ázsiai és közép-ázsiai övezet) vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyveit egyetlen atomhatalom sem illette ratifikációval. A kiegészítő jegyzőkönyvek hatályba lépésének több korlátja is van. Egyrészt az Egyesült Államok Szenátusa ratifikációjának hiánya, amely a Rarotonga és a Pelindaba egyezményekhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvek életbe lépését akadályozza. A Szemipalatyinszk és Bangkok egyezményhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvek helyzete komplikáltabb, ezeket ugyanis politikai okokból nem írják alá az atomhatalmak.

Problémát jelent továbbá azon államok helyzete, amelyek szintén rendelkeznek nukleáris fegyverrel, azonban nem írták alá az Atomsorompó Egyezményt (vagy már nem részes államai annak). Ide sorolható Izrael, India, Pakisztán, és Észak-Korea. Ezen államok esetében semmilyen garancia nincs a nukleáris fegyvermentes övezetek tiszteletben tartására.

7. Kilátások a jövőre

A nukleáris fegyvermentes övezetek lépcsőről lépésre (azaz régióról régióra) kívánják megvalósítani a Föld teljes denuklearizálását, ezzel járulnak hozzá a nukleáris non-proliferációhoz és leszereléshez.³⁰ Jelenleg 97 állam ratifikált nukleáris fegyvermentes övezetet létrehozó egyezményt, és a déli félteke denuklearizálását tekinthetjük megvalósultnak.

Számos nukleáris fegyvermentes övezet létrehozása felmerült már a nemzetközi közösségben korábban. Ide sorolható az adriai térség, a Balkán-félsziget, Közép-Európa, Skandinávia és a Közel-Kelet denuklearizálása is.³¹ Továbbá a Szovjetunió javasolta egy denuklearizált térség létrehozását a Koreai-félszigeten.³² Ezek a javaslatok nem váltak valósággá, elsősorban az érintett államok ellenállása, illetve a nukleáris fegyverrel rendelkező államok egyet nem értése miatt, azonban elindították a nukleáris fegyvermentesítési tervek hullámát az 1950-es évek végén és az 1960-as évek elején.

A nukleáris fegyvermentes övezetek létrehozása jelenleg holtpontra került. Az elmúlt években a legnagyobb figyelmet egy számos nemzetközi konfliktus által sújtott terület, a

²⁹ *Comprehensive study of the question of nuclear-weapon-free zones in all its aspects*, General Assembly, A/RES/3472 (XXX), 1975. II. szakasz 2. bekezdés.

³⁰ Hamel-Green, *i.m.* 3.

³¹ Lamm Vanda: A regionális nukleáris fegyvermentes övezetekkel kapcsolatos néhány nemzetközi jogi kérdése. *Állam- és Jogtudomány*, Vol. 16., No. 3.(1973) 395.

³² Hamel-Green, *i.m.* 4.

Közel-Kelet nukleáris fegyvermentesítése kapta. A térség denuklearizációját az ENSZ Közgyűlése és az Atomsorompó Egyezmény felülvizsgálati konferenciája is támogatja, azonban annak elérése a közeljövőben nem tűnik reális célkitűzésnek a térségben található államok ellenállása miatt.

PERELŐFELTÉTELEK A HATÁLYOS NÉMET POLGÁRI PERRENDTARTÁSBAN

*Lugosi József**

1. A német Polgári perrendtartás keletkezésének ideje, jellege, szerkezete

A német Polgári perrendtartást [*Zivilprozessordnung* (ZPO)] 1877. január 30-án fogadták el, és 1879. október 1-jén lépett hatályba. A környező – német jogrendszer hatása alatt álló – országokban a Polgári perrendtartás megalkotása az alábbi időpontokban következett be: Ausztria: 1895. augusztus 1. (hatályba lépés: 1898. január 1.); Svájc: a kantonális berendezkedésből adódó területi széttagoltság leküzdését követően: 1947.: *Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess*; Magyarország: 1911. évi I. tc. (hatályba lépés: 1915. január 1.).

A német polgári perjog (*Zivilprozessrecht*) része a Polgári perrendtartás (ZPO) mellett a *Gerichtsverfassungsgesetz* (GVG), a bírósági szervezeti törvény is (1879). A ZPO a hazai Polgári perrendtartáshoz (1911) képest korai megalkotása több okra vezethető vissza. A polgári fejlődés előrehaladottabb foka, a kapitalista áru- és tőkeviszonyok kialakulása, a jogügyletek tömegessé válása és nem utolsósorban a német egység létrejötte (1871. január 18.) mind-mind az egységes államra kiterjedő törvénykönyv megalkotását tette szükségessé.

A rohamos fejlődésnek induló gazdasági viszonyok és kereskedelmi kapcsolatok következtében kialakuló polgári jogi jogviták rendezéséhez az eljárási törvény megalkotása önmagában véve még nem lett volna elégséges. Ehhez szükség volt a Polgári perrendtartást alkalmazó, átgondolt koncepció alapján kialakított egységes bírósági szervezetre is. Érdekes ugyanakkor, hogy az öt könyvből és 2385 szakaszból álló Polgári törvénykönyv (*Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB)) megalkotására, végleges elfogadására csak 1896. augusztus 18-án került sor, amely a ZPO hatályba lépését követő több, mint két évtizeddel később, 1900. január 1-jén lépett hatályba. Hasonló tendencia figyelhető meg Magyarországon is, ugyanis, a Polgári perrendtartás korábban megalkotásra került, mint a Polgári törvénykönyv, azzal a különbséggel, hogy hazánkban a *Magánjogi törvényjavaslat* (1928-as Mtj.) időben a Pp. megalkotása után jóval később született meg, és nem emelkedett törvényi erőre, bár hasonló erővel (hatállyal) bírt. Magyarországon az első, „kezdetleges” eljárási törvény, a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában született 1868. évi LIV. t. cz. volt, de a bíróságok szervezetéről az első polgári eljárási törvény megszületése idejében, azzal egyidőben még nem keletkezett külön törvény, azonban megalkották a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. t. cz.-t, amely kimondta: „az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”¹

A német jogalkotó egy évtizeddel ezt követően léptette hatályba a ZPO-t és a GVG-t is.² A német bírósági szervezeti törvény szabályozza a bíróság joghatóságát, és meghatározza a polgári peres ügyekben eljáró bírósági szinteket (1d. *Amtsgericht*³ (elsőfokú bíróság), 2.

* Doktorandusz, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Email: drlugosijozsef@gmail.com.

¹ 1869. évi IV. t. cz. 1. §.

² Magyarországon a dualizmus korában – a német GVG-ben rögzített előírásokhoz hasonló rendelkezéseket tartalmazó - bírósági szervezeti törvény nem került megalkotásra. Külön jogszabály rendelkezett a polgári törvénykezési rendtartásról (1868. évi LIV. t. cz.), és a bírói hatalom gyakorlásáról (1869. évi IV. t. cz.).

³ Az 5000 eurót meg nem haladó pénzkövetelés az *Amtsgericht*, az 5000 eurót meghaladó pénzkövetelés a *Landgericht* hatáskörébe (*sachliche Zuständigkeit*) tartozik. Az *Amtsgericht* hatáskörébe tartozik mindenekelőtt

*Landgericht*⁴ (tartományi törvényszék), 3. *Oberlandesgericht*⁵ (ítélőtábla, tartományi főtörvényszék), 4. *Bundesgerichtshof*⁶ (szövetségi legfelsőbb bíróság), amely jelenleg is a rendes német bírósági struktúrát jelenti (*ordentlichen Gerichtsbarkeit*).⁷ A német bírósági szervezeti törvény „megújítására” 1950. december 9-én került sor. A német eljárási törvénynek nincs száma, mint a magyar Pp.-nek (a német jogszabályokat nem jelölik évszámmal és számmal, pl. ZPO, GVG, ArbGG⁸). A német Polgári perrendtartás *szövetségi törvény* (*Bundesgesetz*), azaz a tagállamok által alkotott jogszabály fölött helyezkedik el, valamennyi bíróságnak alkalmaznia kell. A jogszabály rövid szakaszokból áll, amelyet kevés bekezdés alkot. A jogszabály áttekintését segíti az elején található tartalomjegyzék (*Inhaltsübersicht*). A jogszabály 1109 szakaszból áll, a hatályos magyar Pp.-t 399 szakasz alkotja. A polgári peres eljárás a hatályos német jogban két részre oszlik: *Erkenntnisverfahren*-re⁹ és *Vollstreckungsverfahren*-re.¹⁰

A polgári peres eljárásnak nem része a német jog más területein előforduló ún. előzetes eljárás (*Vorverfahren*). Az eljárás első része az elsőfokú ítélet meghozataláig tart, az eljárás második része az ítélet alapján való végrehajtást, a megítélt követelés behajtását foglalja magában. A német Polgári perrendtartás, szemben a hazai Polgári perrendtartással valódi „gyűjtőjogszabály”: a fizetési meghagyásos eljárásra,¹¹ a végrehajtási eljárásra¹² és a választott-bírósági eljárásra¹³ vonatkozó szabályokat is tartalmazza, és külön rész foglalkozik a jogszabályban az európai fizetési meghagyásos eljárással [az Európai Parlament és Tanács 1896/2006/EK rendelete (XII.12.)],¹⁴ a kis értékű követelések európai eljárásával (az Európai Parlament és Tanács 861/2007/EK rendelete (VII.11.),¹⁵ és az Európai Unión belüli igazságügyi együttműködéssel.¹⁶

2. A 'perelőfeltétel' kifejezés fogalma, jelentése

A hatályos magyar polgári eljárási jog szerint a perelőfeltétel(ek) fennállása a peralapításhoz szükséges (peralapítás = keresetlevél ellenérdekű fél részére való kézbesítése). Szó szerinti értelemben mindazon feltételek összessége, amelyek előzetes és egyidejű fennállása a per létrejöttéhez (a keresetlevél ellenérdekű fél részére történő kézbesítéséhez) szükséges. A perelőfeltételek hiányát a jogirodalom (többek között *Magyary Géza* és *Kengyel Miklós*

a polgári- és a büntetőügyekben való eljárás, a bíróságon alapvetően egyesbíró jár el. A bíróság kizárólagosan illetékes a fizetési meghagyásos eljárásban.

⁴ A Landgericht több Amtsgericht-et foglal magába, első- és másodfokú bíróságként jár el, jelenleg Németországban 115 ilyen bíróság működik.

⁵ Németországban napjainkban a szövetségi (tartományi) berendezkedést figyelembe véve 24 Oberlandesgericht (OBL) működik, amely polgári ügyekben másodfokú bíróságként jár el. Ezeket a bíróságokat a GVG hozta létre 1877. január 27-én.

⁶ A Német Szövetségi Köztársaság legmagasabb (utolsó) szintű rendes bírósága 1950. október 1-jén kezdte meg működését Karlsruhe székhellyel. A bíróság az OBL-hez hasonlóan tanácsokból, szenátusokból (*Senate*) áll.

⁷ GWG § 12 -<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gvg/gesamt.pdf>.

⁸ A jogszabály teljes neve: *Arbeitsgerichtsgesetz*: a munkaügyi bíróságokra vonatkozó törvény.

⁹ Az elnevezés a *das Erkenntnis*, -ses, -se- 'ítélet', 'végzés' szóból ered.

¹⁰ A megnevezés a *die Vollstreckung* - 'végrehajtás' szóból származik.

¹¹ ZPO Buch 8 – *Mahnverfahren* §§ 688-703d.

¹² ZPO Buch 9 – *Zwangsvollstreckung* §§ 704-945.

¹³ ZPO Buch 10 – *Schiedsrichterliche Verfahren* §§ 1025-1086.

¹⁴ ZPO Buch 10 Abschnitt 5 – *Europäisches Mahnverfahren nach Verordnung (EG) Nr. 1896/2006* §§ 1087-1096.

¹⁵ ZPO Buch 10 Abschnitt 6 – *Europäisches Verfahren für geringfügige Forderungen nach der Verordnung (EG) 861/2007* §§ 1062-1065.

¹⁶ ZPO Buch 10 Abschnitt 1-4 – *justizielle Zusammenarbeit in der Europäischen Union* §§ 1067-1105.

munkásságában)¹⁷ perakadálynak, a Polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk pergátló körülménynek, illetve pergátló kifogásnak nevezte.¹⁸

A perelőfeltétel kifejezés használata csak olyan értelmű lehetett a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben, hogy annak fennállása „a már keletkezett perjogviszony az érdemi tárgyaláshoz és a perbe vont anyagi jogviszony eldöntéséhez vezessen.”¹⁹ Ha nem áll fenn perakadály, ha nincs olyan körülmény, amely a keresetlevél ellenérdekű fél részére történő kézbesítését kizárná, a polgári per létrejöttének feltételei fennállnak, vagyis megnyílik az út a jogvita tárgyalási szakban történő érdemi megoldása előtt.

A perakadály kifejezés lényegében a perelőfeltétel hiányával azonosítható. A Pp. magyarázata szerint a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának okai között a jogalkotó Magyarországon *a pergátló körülményeken kívül azokat az eseteket is meghatározta, amelyek a per érdemi elbírálásának akadályai* (pl. *res iudicata*, a követelés idő előtti vagy bírói úton egyáltalán nem érvényesíthető, a magyar bíróságnak nincs joghatósága, etc.).²⁰

A német polgári eljárási jogban a *„die Prozessvoraussetzung(en)“* kifejezéssel azonosítható a magyar nyelvben alkalmazott *„perelőfeltétel(ek)“* megnevezés. A német kifejezést részben alkotó *„Prozess“* meghatározás is többféle jelentéssel bír: eljárás, folyamat, per, haladás, processus, peres ügy, lefolyás. E jelentéstartalom alapján a *„Prozessvoraussetzungen“* nemcsak *„perelőfeltétel(eket)“*, hanem *„eljárási“* előfeltételként, az *„eljárás megindításának“* előfeltételeként is értelmezhető, amely a magyar jogirodalmi álláspontonál szélesebb jelentéssel bír. Ugyanakkor a német polgári eljárási jogban a *„Prozessvoraussetzungen“* kifejezés szinonimája a *„Sachurteilsvoraussetzungen“* meghatározás is. A *„Sachurteilsvoraussetzungen“* elnevezés az *„érdemi ítélet (meghozatala) előfeltételei“*-nek fordítható. A *„Sachurteilsvoraussetzungen“* fennállása ahhoz szükséges, hogy a bíróság az ügyben érdemi ítéletet hozhasson. A *„Prozessvoraussetzungen“* (perelőfeltételek léte) ahhoz szükséges, hogy a bíróság az ügyben a keresetlevelet ne utasítsa el, a szóban forgó jogvita érdemi tárgyalására sor kerülhessen. A magyar *„perelőfeltétel“* kifejezéshez viszonyítva a *„Prozessvoraussetzungen“* és a *„Sachurteilsvoraussetzungen“* elnevezés is eltérő jelentéstartalommal bír.

A német polgári eljárásjogi dogmatika a perelőfeltételek alatt *nemcsak a per létrejöttét, hanem az eljárás létrejöttének, az eljárás tényleges megindulásának a lehetőségét is érti*. Ha a perelőfeltételek fennállnak, megnyílik a lehetőség az érdemi döntés meghozatalára, ebben az értelemben az érdemi ítélet meghozatalának feltételei is fennállhatnak. Ha azonban a per létrejöttét követően következik be olyan körülmény, amely az érdemi ítélet meghozatalát kizárja, a perelőfeltételek ugyan fennálltak, de az érdemi ítélet létrejöttének feltételei mégis hiányoznak. A perelőfeltételek fennállását a német bíró is hivatalból köteles vizsgálni. Ha egy perelőfeltétel hiányzik, *szóbeli tárgyalásra (mündliche Verhandlung)* nem kerülhet sor. Ha a kereset nem megengedett (*unzulässig*), a bíróság azt ítélettel (*Prozessurteil*) elutasítja.²¹ Ez az *„ítélet“* materiális értelemben még nem tartalmaz döntést, ha a perakadályok (*Prozesshindernisse*) később elháríthatóak, illetve megszüntethetőek, az igény

¹⁷ Vö. Magyary Géza: *A magyar polgári peres eljárás alaptanai – perbeli cselekvények tana*. Budapest, Franklin 1898. 139-147. és Kengyel Miklós: *Magyar polgári eljárásjog* Budapest, Osiris, 2002. 111.

¹⁸ 1911. évi I. tc. 141.§; 180-183.§.

¹⁹ Bacsó-Beck-Móra-Névai: *Magyar polgári eljárásjog* (szerk.: Beck Salamon – Névai László). Egyetemi tankönyv, Tankönyvkiadó, Budapest, 1959. 244.

²⁰ Szilbereky Jenő – Névai László (szerk.): *A Polgári perrendtartás magyarázata*. KJK, Budapest, 1967. 507.

²¹ <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/22727/prozessvoraussetzung>. Quelle: Duden Recht A-Z. Fachlexikon für Studium, Ausbildung und Beruf. 2. Aufl. Mannheim: Bibliographisches Institut & F.A. Brockhaus 2010. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. A német polgári perjogban kétféle ítélet születhet: 1. *„Prozessurteil“*, amely nem az ügy érdemére vonatkozik, amelyhez anyagi jogerő-hatás nem fűződik; 2. *„Endurteil“*, amely az eljárást érdemben befejezi, amelyhez anyagi jogerő-hatás kötődik.

természetesen keresettel ismételtén érvényesíthető.²² A német polgári eljárásjogban a perelőfeltételek hiánya a keresetlevél „*a limine*” – a keresetlevél ellenérdekű fél részére való kézbesítése nélküli – elutasításához vezet.²³ A perelőfeltételeket a bíróság hivatalból köteles vizsgálni, amely azt jelenti, hogy itt, ezen a területen az eljáró hatóság részéről a „vizsgálati” alapelv (*Untersuchungsmaxime*) érvényesül.²⁴

3. A 'perelőfeltételek' (eljárási, eljárás-megindítási, az érdemi ítélet meghozatala feltételeinek) rendszere a hatályos német polgári eljárási jogban

A polgári peres eljárással kapcsolatos előfeltételek négy csoportra oszthatóak:

1. Az eljárás megindítása előfeltételeinek jelentősége abban mutatkozik meg, hogy annak hiányában a kereset nem kézbesíthető az ellenérdekű félnek, és *a perjogviszony, mint háromoldalú, a felperes, a bíróság és az alperes közötti jogviszony nincs megalapozva.*²⁵ A kereset bíróságra történő benyújtásával minden esetben létrejön egy kétoldalú jogviszony a felperes és a bíróság között.²⁶ Az eljárás megengedhetőségére vonatkozó feltételek (*Prozessöffnungsvoraussetzungen*), az adott igény polgári ügyekben eljáró bíróság előtti érvényesíthetőségét jelenti. A jogszabály meghatározza azokat az előírásokat, amelyek fennállása az eljárás megindításához szükséges.

2. A bíróságra vonatkozó megengedhetőségi feltételek (*Gerichtsbezogene Zulässigkeitsvoraussetzungen*) az alábbiak: a) jogvédelem kérése a bíróságtól, illetve b) a német bíróság joghatóságának (eljárási jogosultságának) fennállása. A jogvédelmi érdek nem minden, peres fél által benyújtott kérelem esetében áll fenn. *A költségkedvezmény iránt előterjesztett kérelem (Prozesskostenhilfesuch) önmagában véve nem alapoz meg jogvédelmi igényt a bírósággal szemben, a jogvédelmi kérelemnek a keresetből kell kitűnnie.*²⁷ A kérelem tartalmi hibája (nem megfelelősége) mellett meg kell különböztetni az aláírás nélküli keresetlevelet, amely lehet, hogy csak egy tervezet, és lehet szó hiányosságról is, amikor a fél elmulasztja aláírásával ellátni a keresetlevelet. Mindkét esetnek ugyanaz a jogkövetkezménye: *nem áll elő olyan jogvédelmi helyzet*, amelynek alapján a bíróságnak a keresetlevelet kézbesítenie kellene az ellenérdekű félnek.²⁸ Ezek a kereseti kérelmek nem felelnek meg a ZPO keresetlevélre vonatkozó előírásainak,²⁹ és ha nem pótolják az aláírást, azt a bíróságnak – mint nem megengedett kérelmet – el kell utasítania.

A német bíróság joghatósága egy olyan személyhez kötött perelőfeltétel, amelyben az a kérdés, hogy az alperes alá van-e vetve a német jogi hatalomgyakorlásnak vagy nem. Alapvetően minden német természetes és jogi személy a világon német bíróság joghatósága alá tartozik, ennek hiánya csak kivételes esetekre van leszűkítve.³⁰ Az eljárásnak meg kell felelnie a német Polgári perrendtartás bíróság hatáskörére és illetékességére vonatkozó

²² <http://bgb.jura.uni-hamburg.de/zivilprozess/prozessvoraussetzungen.htm>.

²³ http://jbaumann.eu/jura/ZPO_I.pdf.

²⁴ <http://bgb.jura.uni-hamburg.de/zivilprozess/prozessvoraussetzungen.htm>.

²⁵ A jogviszony (*Rechtsverhältnis*) fogalmát a jogi szótárkönyv az alábbiak szerint határozza meg: „Rechtsverhältnis ist eine rechtlich bedeutsame, durch Normen des objektiven Rechts geregelte Lebensbeziehung zwischen Personen untereinander oder zwischen Personen und Sachen” (In: Creifelds: *Rechtswörterbuch* 16. Auflage Verlag C.H. Beck München 2000., 1079.).

²⁶ <http://ruessmann.jura.uni-sb.de/gvv2001/Vorlesung/prozessvoraussetzungen.htm>.

²⁷ Uo.

²⁸ Uo.

²⁹ ZPO 253. §.

³⁰ <http://ruessmann.jura.uni-sb.de/gvv2001/Vorlesung/prozessvoraussetzungen.htm>.

szabályainak.³¹ A rendes bíraskodás Németországban az *Amtsgericht*, *Landgericht*, *Oberlandesgericht* és a *Bundesgerichtshof* ítélkezése által valósul meg.³² Ezen bíróságok hatáskörébe tartoznak a polgári jogi jogviták, a családi jogi tárgyú jogviták, és a peren kívüli jogviták mellett nemcsak a büntetőügyek, hanem azok az ügyek is, amelyek a közigazgatási hatóságok és a közigazgatási bíróság illetékessége alá nem tartoznak, vagy amelyek elbírálására a szövetségi jog külön bíróságot rendel, illetve engedélyez.³³ Ez a jogszabályi előírás az alapja a polgári jogi igényérvényesítés megnyíltának. Ha a peres út az adott jogvitában megengedett, a bíróság ezt mindenekelőtt kinyilváníthatja. Erről akkor dönt a bíróság, ha az egyik fél a jogi út megengedhetőségét kifogásolja.³⁴ A keresetindítás a német perrend szerint a keresetlevél (*Klageschrift*) kézbesítésével történik.³⁵ Ha nem áll fenn a német bíróság joghatósága, a polgári peres eljárásban nem kerülhet sor a keresetlevél alperes részére való kézbesítésére és a bíróság visszaküldi a keresetet a felperesnek.³⁶

A törvény meghatározza a keresetlevél kötelező és lehetséges feltételeit. A keresetlevélnek – a *Landesgericht*³⁷ előtti eljárásban - tartalmaznia kell: 1. a feleknek és a bíróságnak a megjelölését, 2. a kereset tárgyának meghatározott adatait, az érvényesítendő igényt, valamint határozott kérelmet.³⁸ A keresetlevél tartalmazhatja: 1. Azokat az adatokat, amelyek szerint a bírósági eljárást megelőzte-e mediációs vagy más bíróságon kívüli vitarendezési eljárás, valamint egy nyilatkozatot arról, hogy egy ilyen eljárás okai, indítékai fennállnak-e; 2. a per tárgyának értékére vonatkozó adatokat, ha ettől függ a bíróság illetékessége és a per (jogvita) tárgya nem meghatározott pénzüsszegekből áll; 3. nyilatkozatot arról, hogy az ügyben hozandó döntés egyesbíró elé tartozik-e.³⁹ A német polgári perjogban perelőfeltétel a perrendszerű és érvényes keresetindítás. A keresetlevélhez tartozó mellékleteket írásban és annyi példányban kell benyújtani a bíróságra, hogy a bíróság azt az ellenérdekű fél részére kézbesíteni tudja, kivéve, ha a felperes a keresetlevelet elektronikusan nyújtotta be.⁴⁰ A bíróság határozza meg hivatalból a tárgyalás időpontját, ha úgy döntött, hogy az adott ügyben tárgyalási határnapot tűz ki, azt is ő rendeli el.⁴¹

3. A peres felekre vonatkozó megengedhetőségi feltételek (*'Parteibezogene Zulässigkeitsvoraussetzungen'*) a következők:

a) *'Parteifähigkeit'* (perbeli jogképesség):⁴² perbeli jogképessége annak a személynek áll fenn, aki polgári jogi értelemben jogképes (*rechtsfähig*). Az olyan egyesület (társaság), amely nem jogképes, perelhető és pert indíthat. A jogvitákban az egyesület (társaság) olyan helyzetben van, mint a jogképes egyesület (társaság).⁴³ A perbeli jogképességre vonatkozó szabályok a BGB rendelkezéseire vezethetőek vissza. Perbeli jogképességgel rendelkezik az ember a születésétől kezdve a haláláig (*Geburt bis Tod*), a jogi személyek (GmbH (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung* - Korlátolt felelősségű társaság)(Kft.)), KG

³¹ ZPO 1-38.§.

³² GVG 12.§.

³³ Uo. 13.§.

³⁴ Uo. 17 a § (3) bekezdése.

³⁵ ZPO 253.§.

³⁶ <http://ruessmann.jura.uni-sb.de/gvv2001/Vorlesung/prozessvoraussetzungen.htm>.

³⁷ Az *Amtsgericht* (elsőfokú bíróság) előtti eljárásban is ugyanazok a rendelkezések érvényesek, mint a *Landesgericht* előtti eljárásban, de nem alkalmazhatóak a ZPO 1. könyvének (1-252.§) rendelkezési, illetve a jogszabály következő rendelkezései (§ 456a-541) és az elsőfokú bírósági eljárásra vonatkozó alkotmányos rendelkezésekből adódó eltéréssel.

³⁸ ZPO 253.§ (2) bekezdése.

³⁹ Uo. 253.§ (3) bekezdése.

⁴⁰ Uo. 253.§(5) bekezdése.

⁴¹ Uo. 216.§(1) bekezdése.

⁴² Uo. 50.§.

⁴³ Uo. 50.§ (1) és (2) bekezdése.

(*Kommanditgesellschaft* – betéti társaság (Bt.)), a bejegyzett egyesület (*eingetragene Verein*), a magánjogi alapítvány (*privatrechtliche Stiftung*), a bejegyzett szövetkezet (*eingetragene Genossenschaft*), a jogképes testületek, társaságok (*rechtsfähige Körperschaften*), a közjog által szabályozott (köz)intézetek, intézmények és alapítványok (*Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts*), a pártok, a kereskedelmi társaságok (KG, oHG (*offene Handelsgesellschaft*–közkereseti társaság (kkt.)), és a polgári jogi társaság (GbR (*Gesellschaft bürgerlichen Rechts*)). Az ingatlan hányadrészek szerinti közössége (*e Bruchteilsgemeinschaft*), örököstársak közössége (*e Erbengemeinschaft*) és a lakástulajdonosok közössége (*Wohnungseigentümergeinschaft*) nem rendelkezik jogképességgel és perbeli jogképességgel sem.⁴⁴

b) A '*Prozessfähigkeit*' (perbeli cselekvőképesség) a fél olyan képessége, amely alapján a bíróság elé állhat, a nem cselekvőképes felet más személy [törvényes képviselő (*gesetzlicher Vertreter*)] képviseli, amelyhez szükséges a polgári jog szabályai szerint a pervitel tekintetében egy különleges meghatalmazással rendelkeznie.⁴⁵ A törvényes képviselő hibája ugyanolyan, mintha a peres fél hibája lenne.⁴⁶ Ha a nagykorú természetes személynek nincs perbeli cselekvőképessége, joghatályosan meghatalmazhat egy másik természetes személyt a perbeli képvisellel, ez a személy ugyanolyan helyzetben áll, mint a perbeli képviselő, ha a meghatalmazás megfelel a „gondozás” („nagykorú személy jogi képviselte” – '*Betreuung*') jogintézmény BGB szerint követelményének.⁴⁷ A perbeli cselekvőképesség fennállása esetén a fél olyan képességgel rendelkezik, mely szerint önállóan vagy választott képviselő útján pert indíthat és perelhető.⁴⁸ A kiskorú személy a perben minden esetben a törvényes képviselője által van képviseltetve, a korlátozott perbeli cselekvőképesség kategóriája a német polgári perjogból hiányzik.

c) A '*Postulationsfähigkeit*' (nyilatkozási-, illetve előadási képesség)⁴⁹ olyan képesség, amely alapján a fél a perben önállóan, érvényesen perbeli cselekményeket tehet. Ennek keretében szabályozza a ZPO az ügyvédkényszert (*Anwaltszwang* vagy *Anwaltpflicht*) is, a peres fél a törvényben meghatározott bíróságok előtt csak a jogi képviselője útján teljesíthet eljárás cselekményt. Ez a feltétel bizonyos nyilatkozatok megtételének, eljárás cselekmények elvégzésének a képességét is jelenti. A peres felet a *Landgericht* és az *Oberlandesgericht* előtti eljárásban ügyvédnek kell képviselnie. A *Bundesgerichtshof* előtti eljárásban a peres fél a bíróság által engedélyezett jogi képviselővel képviseltetheti magát.

d) A '*Prozessführungsbefugnis*' (pervezetési jogosultság)⁵⁰ szó szerinti fordítása alapján nem az eljáró bíróra vonatkozó szabály, hanem az a jog, hogy a fél a saját név alatt saját vagy más jogát érvényesíteni tudja.⁵¹ Eljárásjogilag ezt egészíti ki a polgári jogi gyökerű rendelkezési jog, illetve rendelkezési jogosultság ('*Verfügungsbefugnis*'), amely alapján a félnek lehetősége van minden szabály alapján pert is indítani. A német eljárási jog is megkülönbözteti egymástól a formális és materiális fél fogalmat, a „megfelelő fél” ('*richtige Partei*') meghatározás az eljárás során döntő jelentőséghez jut, mert a fent felsorolt perelőfeltételeknek az ő vonatkozásában kell fennállnia.

4. A jogvita tárgyára vonatkozó – az elsőfokú eljárás keretein is túlmutató – megengedhetőségi feltételek ('*Streitgegenstandsbezogene Zulässigkeitsvoraussetzungen*') Helmut Rüssmann nyomán a következők:

⁴⁴ <http://www.uni-leipzig.net/~brzpr/ma/mat/2011/kl-fall1.pdf>.

⁴⁵ ZPO 51.§ (1) bekezdése.

⁴⁶ Uo. 51.§ (2) bekezdése.

⁴⁷ Uo. 51.§ (3) bekezdése.

⁴⁸ <http://www.uni-leipzig.net/~brzpr/ma/mat/2011/kl-fall1.pdf>.

⁴⁹ ZPO 78-79.§.

⁵⁰ Uo. 51.§.

⁵¹ <http://www.uni-leipzig.net/~brzpr/ma/mat/2011/kl-fall1.pdf>.

a) A kereset megengedhetősége (*'Statthaftigkeit der Klage'*), amely a törvény szerint főként a jogorvoslattal vagy a jogorvoslatszerű kereseti kérelemmel összefüggésben (fellebbezés, perújítás, felülvizsgálat) merül fel. Határosak a megengedhetőséggel a normál teljesítési keresetek is (*normalen Feststellungsklagen*). Ezek főként a végrehajtási jellegű jogorvoslatra és keresetre vonatkoznak a normál teljesítési keresetek viszonylatában. A végrehajtási eljárás folyamatban léte alatt azonban a normál teljesítési kereset nem megengedett (*unstatthaft*), és végrehajtási jellegű jogorvoslat sem vehető igénybe. A végrehajtási eljárás befejezését követően ismételten anyagi jogi jellegű teljesítési kereset terjeszthető elő.⁵²

b) Meghatározott anyagi igény érvényesíthetősége (*'Klagbarkeit des behaupten materiellen Anspruch'*): ezek a követelések tipikusan a BGB valamely tényállására visszavezethetően merülhetnek fel. Vannak jogok, amelyek noha az igényelt teljesítést kívánják biztosítani, mégsem adnak hozzá érvényesíthető igényt.⁵³

c) Az anyagi jogerőhöz hasonló intézmény, amely ugyanazon felek között indult eljárásban egyfajta kötöttséget jelent: *'Rechtshängigkeit'*. A német polgári eljárási jog megkülönbözteti az *'Anhängigkeit'* és a *'Rechtshängigkeit'* kifejezéseket egymástól. Az előbbi meghatározás olyan állapotot jelent, amely alapján a bíróság egy peres ügygel foglalkozik. Ez a helyzet a kereset vagy a jogorvoslat benyújtásával kezdődik, és addig tart, amíg a bíróság az adott ügygel a döntés meghozataláig foglalkozik.⁵⁴ Az utóbbi fogalom magába foglal minden olyan ismertetőjegyet, amely a bíróság ítélet általi döntéséhez vezet. A *'Rechtshängigkeit'* már kezdetét veszi – hasonlóan az *'Anhängigkeit'*-hoz – a keresetlevél benyújtásával és befejeződik az ítélet formális jogerőre emelkedésével vagy az eljárás egyéb határozattal való befejezésével is.⁵⁵ Ennek az intézménynek több joghatása is van, mint például

i) ugyanezen tárgyban újabb kereset benyújtása nem megengedett, valamint

ii) bekövetkezésekor több határidő (pl. elévülési) megszakad.⁵⁶ A magyar jogban a perfüggőség kifejezés fordul elő, de a német polgári eljárási jogban a perfüggőségre, bár eltérő tartalommal, de több meghatározás is elterjedt. A perfüggőséget (*'Rechtshängigkeit'*) a német jogban már az is megalapozza, ha a keresetében a fél több igényt kíván érvényesíteni, függetlenül attól, hogy azt valamennyi kereseti kérelem tekintetében az illetékes vagy nem az illetékes bíróság előtt terjeszti elő.⁵⁷

d) Az anyagi jogerő (*'Rechtskraft'*) léte és fennállása kizárja, hogy ugyanazon felek között ugyanazon tárgyban további jogvitát lehessen folytatni, ezért az anyagi jogerő az ugyanazon jogtárgyra vonatkozó igényérvényesítést kizárja. A polgári eljárási jog megkülönbözteti az ítélet *formális és materiális jogerejét*. A formális jogerő azt jelenti, hogy a döntés nem támadható meg, több, törvény szerint megengedett jogorvoslat vele szemben már nincs. A jogerő materiális értelemben azt jelenti, hogy az ítélet tartalma a bíróság és a peres felek számára is irányadó, így egy későbbi eljárásban ugyanezen jogvita még egyszer és másféleképpen már nem dönthető el.⁵⁸

e) A jogvédelmi igény (*'Rechtsschutzbedürfnis'*), amelynek tipikus megtestesülése a német eljárási jogban a *'Feststellungsklage'* (megállapítási kereset),⁵⁹ amely megfelelő eszköz az

⁵² <http://ruessmann.jura.uni-sb.de/gvv2001/Vorlesung/prozessvoraussetzungen.htm>.

⁵³ *Spielschulden* (§ 762 BGB), *Ehemäklerlohn* (§ 656 BGB), *Eheschließung aus dem Eheversprechen* (§ 1297 Abs.1 BGB).

⁵⁴ *Lexikon Recht* Herausgeber Gerd Jauch, Orbis Verlag Wiesbaden, 1985. 14.

⁵⁵ Ilyen határozat lehet a kereset visszavonása, illetve elállás a keresettől (*Klagerücknahme*), illetve a perbeli egyezség megkötése (*Prozessvergleich*) is.

⁵⁶ *Lexikon Recht* Herausgeber Gerd Jauch, Orbis Verlag Wiesbaden, 1985. 172.

⁵⁷ <http://bgb.jura.uni-hamburg.de/zivilprozess/prozessvoraussetzungen.htm>.

⁵⁸ *Lexikon Recht* Herausgeber Gerd Jauch, Orbis Verlag Wiesbaden, 1985. 172.

⁵⁹ ZPO 256.§.

érvényesítendő jog fennállásának/ fent nem állásának megállapítására.⁶⁰ A jogvédelmi igény fennállása alapvetően attól függ, hogy a kereset tartalmaz-e olyan, a jog által védeni kívánt érdeket, amelynek tárgyában a bíróság érdemi döntést hozhat. A megállapítási kereset két típusa különböztethető meg: *a negatív és a pozitív megállapítási kereset. Ha a negatív megállapítási kereset jogerőre emelkedik, így ezt követően teljesítés már nem követelhető.*⁶¹ A pozitív megállapítási kereset gyakran előfordul a közlekedési baleseteknél és a biztosítási perekben, ameddig a kár összegének nagysága még nem állapítható meg.

4. A perelőfeltételek jellege, jellemzői a hatályos német polgári perjogban

A német polgári eljárásjogban a perelőfeltételek rendszerének elemei: az *eljárás*, a *bíróság*, a *peres felek*, és maga a *jogvita*, illetve annak a *tárgya*. Az itt felsorolt feltételek (vagy azok hiánya) az eljárás teljes spektrumát átfogva határozzák meg az igényérvényesítéshez szükséges elemeket. *A német jogi dogmatika nemcsak a polgári perjogban dolgozta ki a perelőfeltételek rendszerét, hanem a büntetőjogban is.* A hazai büntetőjog-tudomány nem a büntetőeljárásban nem alkalmazza a perelőfeltételek rendszerét, intézményét. A perelőfeltételek nemcsak a per létrejöttére, illetve a már létrejött perben a per megszüntetésére vonatkoznak az eljárás elsőfokú ítélet meghozataláig terjedő szakaszában (magyar jogirodalom), hanem a perbeli igényérvényesítést kívánják előmozdítani az az előtti akadályok elhárítása által (akár az elsőfokú határozat meghozatalát követően is). A törekvés a német és a magyar eljárási jogban ugyanaz: ne legyen olyan eljárásjogi (alaki) akadály, amely a perbe vitt anyagi jogi igény érdemi elbírálását kizárja.

A német polgári eljárásjogban a perelőfeltételek rendszere zárt, egységes rendszert képez, amely az eljárás valamennyi szereplőjét és szegmensét érinti (eljárás, bíróság, felek, jogvita). A német perjog tematikusan, az eljárásban szóba kerülő valamennyi elem alapján alakította ki rendszerét. Magyarországon a hatályos polgári perjogra vonatkozó perelőfeltételek hazai rendszere kevésbé kidolgozott. A perelőfeltételek kérdése, és annak vizsgálata az 1952. évi III.tv. megalkotása után ideológiai okokból háttérbe szorult. Az eljárás – korábbi Pp.-hez viszonyított egyszerűsítése – az 1911. évi Pp. megoldásait nem követte teljes egészében a perelőfeltételek tekintetében sem. Ennek a folyamatnak lehet következménye, hogy a perelőfeltételek német és a magyar rendszere a hasonló alapok ellenére jelenleg mégis eltérést mutat. Az adott jogterület, jogtudomány-terület fejlődési folyamatára az ideológiai, politikai, társadalmi és gazdasági változás – mint látható – nagyon lényeges hatást gyakorolt.

A perelőfeltételek hiányának jogkövetkezménye mindkét jogban azonos: az eljárás tovább már nem folytatódhat. A német polgári eljárási jogban a perelőfeltételek hiánya jogkövetkezmények levonása – ellentétben a hazai polgári perjoggal – „ítélet” (*Prozessurteil*) formájában történik. A perelőfeltételek hiányának jogkövetkezményét megállapító német és magyar határozat („ítélet”, „végzés”) mégis *közös annyiban, hogy egyikhez sem fűződik anyagi jogerő.* A perelőfeltételek rendszere a német eljárási jogban ugyanakkor a fenti megállapítások ellenére *több jogágat átfogó szabályok összességéből áll (ZPO, GVG, BGB), szemben a magyar joggal, ahol a polgári peres eljárásra vonatkozó szabályokat alapvetően a hatályos Polgári perrendtartásról szóló törvény tartalmazza.* A perelőfeltételekre vonatkozó szabályok német és magyar jogban való jogági elhelyezése is tükrözi azok jogdogmatikai hátterét. A hatályos magyar jog a koncentrált német polgári

⁶⁰ A hatályos magyar jogban is előfordul a 'jogvédelem' csak más megfogalmazásban és szöveggörnyezetben: a hatályos Pp.123.§ szerint megállapításra irányuló egyéb kereseti kérelemnek csak akkor van helye, ha a kért megállapítás a *felperes jogainak az alperessel szemben való megóvása végett szükséges.*

⁶¹ <http://bgf.jura.uni-hamburg.de/zivilprozess/prozessvoraussetzungen.htm>.

perjogi szabályozáshoz képest, kevésbé mutat szintetizáló jelleget: nálunk külön jogszabály rendelkezik a fizetési meghagyásos eljárásról, a végrehajtási eljárásról és a választott-bíráskodásról is.⁶²

5. Következtetések

A német polgári eljárási jogban a ZPO megalkotását követően kontinuos fejlődési folyamat ment végbe, amelynek során az időszakonként bekövetkező, egymást követő, a társadalmi-gazdasági változások utáni jogszabály-módosítások lehetővé tették azt, hogy az eredeti törvény helyett ne kelljen új törvényt megalkotni (*építkezés*).

A német jogalkotásban a XIX. század utolsó harmadában széleskörű fejlődés ment végbe, amelynek során megalkották az ipartörvényt (1869), amely biztosította a vállalkozás szabadságát és a vállalatépítés lehetőségét, törvény született a kereskedelmi társaságokról (1870), amely magas színvonalon rendezte gazdasági szféra területén működő jogi személyek belső jogviszonyait és külső kapcsolatait. A büntető igazságszolgáltatás területén is törvények születtek a Büntető Törvénykönyvről (1872) és a Bünvádi Perrendtartásról (1877).⁶³ A jogtudomány és a joggyakorlat képviselői által igényelt és a gyorsan fejlődő gazdaság érdeke által is megkívánt német Polgári Törvénykönyv elfogadása előtt a jog egyéb területein jelentős fejlődés következett be. A német polgári perrend fejlődési folyamatát nem törte meg az állami, társadalmi, gazdasági rend megváltozása. Ha az adott állam politikai berendezkedése immár több, mint 130 éve nem változik, ez az állapot már önmagában véve lehetőséget ad az adott állam eljárásjoga folyamatos és szerves fejlődésére, az építkezésre, szemben a magyar polgári perjoggal, amely a polgári korszakban meginduló – döntően a német jog hatását tükröző – fejlődést követően ideológiai törést is szenvedett (1868,1911←→1952: *újrakezdés*).

Általában véve is igaz, ha egy fejlődési folyamat megakad, kitérőt kap, az egymást követő időszakok és korszakok nem feltétlenül egymásra épülnek. A fejlődés korábbi szakaszában begyűjtött tapasztalatok a következő fázisban már nem biztos, hogy hasznosulhatnak, tanulságul szolgálhatnak. Az állam erős jelenléte a bíróság hivatalbóli tevékenysége által olyan, a korábbiakhoz képest új helyzetet teremtett, amely a magánautonómia elvét kifejező kérelemre induló eljárás sajátosságaival is összeütközésbe került. A német jogban az anyagi és az eljárási jog – időben több, mint két évtized különbséggel – egyazon kor stílusjegyeit viselte magán. Magyarországon is hasonló volt a fejlődési folyamat: először megszületett a Polgári perrendtartás Németországhoz képest a különbséggel, hogy Magyarországon az eljárási jog kódexbe foglalását nem követte a polgári anyagi jog, a magánjog törvénykönyvben való rögzítése, „csak” a törvényjavaslat megfogalmazása.⁶⁴ A törvényjavaslat is sok, a bírói gyakorlat által kialakult jogelvet foglalt magában,⁶⁵ ami azért lehet fontos, mert a polgári eljárásjogot alkalmazó bíróság által kialakított jogelvek, jogi iránymutatások közvetlenül hatottak a magánjog fejlődésére.

⁶² Lásd a *fizetési meghagyásos eljárásról* szóló 2009. évi L. törvényt, a *bírósági végrehajtásról* szóló 1994. évi LIII. törvényt, és a *választott-bíráskodásról* szóló 1994. évi LXXI. törvényt.

⁶³ Hajdu Lajos-Horváth Pál-Ijjas József-Nagyné Szegvári Katalin-Zlinszky János-Stipta István: *Általános jogtörténet* (szerk.: Horváth Pál). Tankönyvkiadó-Egyetemi tankönyv, Budapest, 1991. 451.

⁶⁴ Az 1848. évi XV. t.c.-ben elrendelt magánjogi kodifikáció már az alkotmányos korszak kezdetén megindult (1869). A magánjog egyes ágait tárgyaló törvénytervezetek 1900-tól kezdve az egységes kódex tervezetei, majd a törvényjavaslatai követték, újból és újból átalakítva, Magyarország Magánjogának Törvényjavaslata (Mtj.) már a tervbe vett kódex ötödik szövege volt (Szladits Károly: *A magyar magánjog vázlatja I.* Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata 1933. 22. Reprint kiadás: Ponte Press Kiadó Kft., Pécs, 1999.).

⁶⁵ In: Csizmadia-Kovács-Asztalos: *Magyar állam- és jogtörténet* Tankönyvkiadó, Budapest, 1991. 615.

A német jogfejlődés is hasonló tendenciát mutat: a polgári átalakulás miatti gazdasági fellendülés miatt növekvő számban megjelenő jogviták rendezése szükségessé tette a bírósági szervezet kialakítását és a modern polgári eljárás szabályainak megfogalmazását, amelyet követett a magánjog kodifikálása vagy annak végleges stádiumhoz közeli törvényjavaslattá formálása (*magánjog fejlődése*→*polgári eljárásjog kodifikálása*→*polgári anyagi jog kodifikálása vagy annak kísérlete*).

Az igényérvényesítés formájának és törvényi kereteinek megfogalmazása azért előzhette meg az anyagi jogi szabályok összefoglalását, mert a jogérvényesítés törvényben meghatározott rendje hiányában a jog-, illetve érdeksérelmet szenvedett fél számára nem állt volna rendelkezésre ténylegesen olyan fórum, ahol kérelmének helyt adhattak volna. Ugyanakkor a gazdasági és kereskedelmi forgalom rendjét szabályozó különböző előírások külön törvényben való elhelyezése is biztosította az áru- és tőkeviszonyok kor viszonyainak megfelelő, kielégítő szabályozását.

A német polgári eljárási jog „komplex”, az egész folyamatot felölelő szemléletet tükröz. Elég, ha a perelőfeltételek között azokra az előírásokra utalunk, amelyek az elsőfokú bírósági ítélet utáni eljárásban kerültek megfogalmazásra. A német polgári perjog adott kérdéssel összefüggő átfogó szemlélete abban is tetten érhető, hogy az eljárás valamennyi érintett elemére egyaránt fókuszál.

A magyar polgári eljárási jog ezzel szemben a vizsgált kérdéskörrel összefüggésben inkább „partikuláris” jellegű, mert inkább egy adott kérdésre összpontosító megközelítés jellemző rá. A magyar polgári eljárásjogban a dogmatika nem alakította ki az elsőfokú ítélet meghozatalát követő eljárási szakaszra is perelőfeltételek rendszerét. Magyarországon a polgári (peres) eljárásban a perelőfeltételek hiánya a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítása és a per megszüntetése jogintézményekben, „két lépcsős rendszerben” csúcsosodik ki. A magyar polgári perjog, és a polgári eljárásjogi törvény szerkezeti rendjét, dogmatikai hátterét meghatározza annak fejlődési folyamata.

Ebben természetesen szerepet játszik a jogszabály és az annak kutatásával foglalkozó – 1952 utáni – irodalom ideológiai meghatározottsága és befolyása, a Polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. dogmatikai rendjének megváltoztatása és leegyszerűsítése a megalkotása idejében még új Pp.-ben, az 1952.évi III. törvényben. A jogszabályban szabályozott kérdéskör teljessége és a jogintézmények logikus dogmatikai rendje következik a jogszabály korai elméleti megalapozásából és a töretlen építkezés folyamatából is. A partikularitás, az adott kérdésre összpontosító megközelítés azonban nem biztos, hogy pontosan illeszkedik a jogszabályt teljes mértékben átható, illetve az adott állam jogrendszerét meghatározó dogmatikai rendbe (pl. keresetlevélről való elállás a per megszüntetése körében való szabályozása ellentétben állhat az önrendelkezési jogra vonatkozó alaptörvényi szabályozással).⁶⁶

⁶⁶ A tanulmányban vizsgált tárgykörben haszonnal forgatható szakirodalomból néhány az elmúlt években, illetőleg időben korábban született munka: Baumbach, Adolf – Lauterbach, Wolfgang – Albers, Jan – Hartmann, Peter: *Zivilprozessordnung*. 70. Auflage. C.H.Beck, München 2012.; Kropholler, Jan: *Europäisches Zivilprozessrecht-Kommentar zu EuGVO, Lugano-Übereinkommen und Europäischen Vollstreckungstitel*. 9.Aufl. Verlag Recht und Wirtschaft, Frankfurt am Main 2010.; Musielak, Hans-Joachim: *Zivilprozessordnung*. 9.Auflage. Vahlen, München 2012.; Rauscher, Thomas (Hrsg.): *Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht*. 3.Aufl. Sellier European Law Publisher 2010-2011.; Rosenberg, Leo – Schwaab, Karl-Heinz – Gottwald, Peter: *Zivilprozessrecht*. 17. Aufl. C.H.Beck, München 2010.; Ingo Saenger, Ingo (Hsg.): *Zivilprozessordnung Handkommentar*. 4. Aufl. Nomos, Baden-Baden 2010.; Thomas, Heinz – Putzo Hans: *Zivilprozessordnung*. 33.Aufl. C.H.Beck, München 2012.; Zöller, Richard (Begründer): *Zivilprozessordnung*. 29. Aufl. Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln 2012.; Wieczorek, Bernhard – Schütze, Rolf A.: *ZPO. Großkommentar*. 14.Bände. 4. Aufl. De Gruyter, Berlin 2012.; Goßner, Lutz-Meyer: *Prozessvoraussetzungen und Prozesshindernisse* 1. Aufl. C.H. Beck 2011.; Reiner, Martin: *Prozessvoraussetzungen und Revision* Köln, 1974.

A JOGI SZEMÉLYEK VEZETŐ TISZTSÉGVISELŐI ÁLTAL ELKÖVETETT HÜTLEN KEZELÉS EGYES KÉRDÉSEI AZ ÚJ POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYVRE IS FIGYELEMMEL

*Mohai Máté**

1. Bevezetés

A 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) 3:21.§ (1) bekezdése szerint a jogi személy irányításával kapcsolatos olyan döntések meghozatalára, amelyek nem tartoznak a tagok vagy az alapítók hatáskörébe, egy vagy több vezető tisztségviselő vagy a vezető tisztségviselőkből álló testület jogosult. Az ügyvezetés egy állandósult vezetői tevékenységet igényel, a fokozott felelősségre is figyelemmel a vezető tisztségviselőktől, illetve azok testületétől elvárható, hogy az operatív ügyvezetői teendőit folyamatosan végezze. A társaságnak a vagyoni forgalomban való megjelenítése, az üzletszerű gazdasági tevékenység kontinuitásának biztosítása is egyértelműen az ügyvezetői feladatok körébe illeszkedik.¹

Az új Ptk. 3:24.§-a kimondja, hogy a vezető tisztségviselő az ügyvezetési tevékenysége során a jogi személynek okozott károkért a szerződésszegéssel okozott kárért való felelősség szabályai szerint felel a jogi személlyel szemben. Ez a felelősség azonban új magánjogi kódexünk szerint nem egyirányú, hiszen a 6:541.§ akként rendelkezik, hogy ha a jogi személy vezető tisztségviselője e jogviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, a károsulttal szemben a vezető tisztségviselő a jogi személlyel egyetemlegesen felel. A gazdasági társaságokra vonatkozó joganyagban (3:118.§) található az a szabály, mely szerint, ha a társaság jogutód nélkül megszűnik, a hitelezők kielégítetlen követelésük erejéig kártérítési igényt érvényesíthetnek a társaság vezető tisztségviselőivel szemben a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályai szerint, ha a vezető tisztségviselő a társaság fizetésképtelenségével fenyegető helyzet beállta után a hitelezői érdekeket nem vette figyelembe (ez a rendelkezés végelszámolással történő megszűnés esetén nem alkalmazható).

A 3:21.§ (2) bekezdése értelmében a vezető tisztségviselő ügyvezetési tevékenységét a jogi személy érdekének megfelelően (gazdasági társaságok esetében a 3:112.§ (2) bekezdése szerint a gazdasági társaság érdekeinek elsődlegessége alapján) köteles ellátni. Szükséges a fenti szabály kimondása, mivel a vezető tisztségviselők nem szükségszerűen érintettek vagy érdekeltek a jogi személy működésében.

Fenti kötelezettségük megszegése esetén tehát a vezető tisztségviselők a jogi személlyel szemben kártérítési felelősséggel tartoznak, miután azonban ez a kötelezettségszegés sok esetben a jogi személy gazdálkodásával függ össze és mivel ennek során a vezető tisztségviselő egy idegen vagyont kezel, ezért a jogi személynek ezzel összefüggésben okozott károk esetén magánjogászként is érdemes egyik szemünket a hűtlen kezelés büntetőjogi tényállásán tartani. A 2013. július 1-jén hatályba lépett 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 376.§ (1) bekezdése szerint, akit idegen vagyont kezelésével bíztak meg, és ebből folyó köteletségének megszegésével vagyoni hátrányt okoz, hűtlen kezelést követ el.

Ha az ügyvezetésre a vezető tisztségviselőkből álló testület jogosult (az új Ptk. alapján ilyen testület az egyesület elnöksége, a részvénytársaság, a szövetkezet és az egyesülés

* Doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. Email: dr.mohai.mate@gmail.com.

¹ Ld.: Nochtá Tibor: *Társasági jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2011. 140.

igazgatósága (az Nyrt. igazgatótanácsa), valamint az alapítvány kuratóriuma), akkor ezen testület károkozása esetén a többiek közös károkozására vonatkozó polgári jogi szabályokat kell alkalmazni. A testület a döntéseit tagjainak szavazatával hozza. A testületi döntés tehát nem jöhet létre a tagjainak a közreműködése nélkül. Ebből következik, hogy a testület tagjai a testületi döntés kialakítását jelentő szavazataikért felelősséggel tartoznak, a felelősségük a testületi döntésben nem oldódhat fel. A testület tagjainak személyes felelősségére vonatkozó ezen megállapítás általános érvényű, ami azt jelenti, hogy a testület tagjainak a felelőssége nemcsak polgári jogi lehet, amelyre vonatkozó szabályokat az új Ptk. tartalmazza, hanem büntetőjogi is, amennyiben a testületi döntés meghozatala során tanúsított magatartásukkal a büntetőtörvényben meghatározott valamely bűncselekmény törvényi tényállását valósítják meg. Ez az általános érvényű megállapítás természetesen a hűtlen kezelés bűncselekményére is vonatkozik. Ebből következik, hogy a vezető tisztségviselők büntetőjogi felelőssége megállapításának önmagában nem akadályozza az a körülmény, hogy testület tagjaként szavaztak (BH 2005. 43).

Az új Ptk. 3:112.§ (3) bekezdése szerint egyszemélyes gazdasági társaságnál az egyedüli tag az ügyvezetésnek utasítást adhat, amelyet a vezető tisztségviselő köteles végrehajtani. Ilyen esetben pedig figyelembe kell venni a vezető tisztségviselő jogilag szabályozott, korlátozott vagyongazdálkodási jogosítványait a büntetőjogi felelősségének értékelése során is. Olyan veszteségesnek minősített ügyletek révén keletkező vagyoni hátrányok előidézését, amely ügyletek megkötésére a gazdasági társaságot kizárólagosan tulajdonló cég őt tulajdonosi pozíciójából következően utasította, nem lehet a vezető tisztségviselő terhére róni (EBH2007. 1684).

2. A vezető tisztségviselők által elkövetett hűtlen kezelés egyes gyakorlati kérdései

A hűtlen kezelés jogi tárgya a tulajdonjog és a vagyoni jogosultságok. A bűncselekmény lényege a vagyongazdálkodási megbízással, gyakorlatilag a tulajdonosi jogokkal való visszaélés, amellyel összefüggésben hátrány következik be az idegen vagyonban. A bűncselekmény elkövetési tárgya az idegen vagyon, amelyet az elkövető kezelésére vagy felügyeletére bízott. A bűncselekménynek nincs passzív alanya, viszont sértettjének tekintendő az a jogi személy, akinek vagyonában a vezető tisztségviselő hátrányt okoz. Vagyon alatt az ingó és ingatlan dolgok, valamint a vagyoni jellegű jogok és kötelezettségek összességét értjük. Idegen vagyonnak minősül a jogi személy vagyona, mivel az ahhoz tartozó dolgok nem a vezető tisztségviselő tulajdonában vannak, függetlenül attól, hogy vagyongazdálkodási pozíciója folytán a tulajdonosi jogosítványokat rendszerint ő gyakorolja. A lopástól és a sikkasztástól eltérően idegen vagyon a közös vagyonnak az a része is, amely másnak a tulajdona, illetve más a jogosultja, így a korlátozott felelősségű társaságban üzletrésszel is rendelkező ügyvezető elkövetheti a hűtlen kezelést a társaság sérelmére.² A többi tulajdonostárs sérelmére azonban nem, mivel a bírói gyakorlat (ÍH 2012. 50.) szerint a gazdasági társaság tagja a társaság sérelmére elkövetett bűncselekménynek nem sértettje.

Utóbbi megállapítással azért lehet vitatkozni. A *gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény* 121.§ (1) bekezdése szerint a társaság bejegyzését követően a tagok jogait és a társaság vagyonából őket megillető hányadot az üzletrész testesíti meg. A korlátozott felelősségű társaság egyik lényeges jellemzője, minden más társaságtól megkülönböztetője az üzletrész, mint sajátos – vagyoni-, társasági részesedést jelentő – vagyoni értékű jog. Az üzletrész elvont fogalom – a tagok jogait és a társaság vagyonából őket megillető hányadot jelentő – gyűjtő elnevezés. Az üzletrész szorosan összefügg a tagok törzsbetéttel, ugyanakkor erősen

² Ld.: *Complex CD-jogtár. Az 1978. évi IV. törvény kommentárja*: 319. szakaszhoz fűzött kommentár.

különbözik is attól. A törzsbetét mindig meghatározott pénzösszegben jelenik meg. Az üzletrész vagyoni oldalról ennél többet jelent, mert nem csak a törzsbetétet foglalja magában, hanem a társaság teljes vagyonából való részesedést jelenti. A törzsbetét mértéke mindig pontosan meghatározható, míg az üzletrész mértéke, illetve értéke a társaság eredményességének függvényében alakul.³ Mindezekre figyelemmel belátható, hogy a vezető tisztségviselő vagyonkezelői kötelességének megszegésével okozati összefüggésben nem csak a jogi személy, hanem a társaságban üzletrésszel rendelkező tag is vagyoni hátrányt szenved,⁴ hiszen a jogi személy vagyona mellett a tag üzletrészeinek értéke ugyancsak csökken. A hűtlen kezelés bűncselekményének sértettje az, aki a vagyoni hátrányt elszenved, akinek *vagyonában* bekövetkezik a kár. A vagyon fogalmát a Btk. nem definiálja, meghatározása a polgári jog segítségével lehetséges. Vagyon alatt értendő egy adott személy vagyoni jogainak összessége, beleértve annak aktívumait és passzívumait. A megítélés szempontjából nem bír jelentőséggel, hogy a vagyon konkrét dologi formában – akár ingó, akár ingatlan – vagy jogviszonyok formájában jelenik meg. Az üzletrész tehát, mint vagyoni értékű jog, egy adott személy vagyonának részét képezi. Fentiekre tekintettel a jogi személy vagyonában bekövetkezett kár egyben azt is jelenti, hogy a gazdasági társaság üzletrészeinek tulajdonosa vagyonában is értékcsökkenés következett be.

Bár az új Ptk. újradefiniálja az üzletrész fogalmát,⁵ és kihagyja a társaság vagyonából való részesedésre utalást, ennek ellenére a fent elmondottak továbbra is irányadónak tekintendők, hiszen az üzletrész értéke továbbra is a társaság eredményességének függvényében alakul, így a jogi személy vagyonának csökkenése esetén az üzletrész értéke ugyancsak csökken. Vagyon hátrányként értékelhető még a tag szempontjából az osztalék kifizetésének elmaradásában, illetve a csökkentett osztalék kifizetésében megnyilvánuló elmaradt vagyoni előny, amely szintén a hűtlen kezelés következtében csökkent saját tőkére vezethető vissza.

Ami a vagyon kezelésével való megbízást illeti, az új Ptk. 3:112.§ (1) bekezdése szerint a társaság ügyvezetését a vezető tisztségviselő - a társasággal kötött megállapodása szerint - megbízási jogviszonyban vagy munkaviszonyban láthatja el. Az új Ptk.-nak a megbízási szerződésre vonatkozó rendelkezései alapján a vezető tisztségviselő vagyonkezelői kötelességét megszegi, ha például a jogi személy vagyonának kezelése körében a legfőbb szerv utasításait nem követi, a legfőbb szervet annak célszerűtlen vagy szakszerűtlen utasítására nem figyelmezteti, ha nem tájékoztatja a társaságot vagyonkezelői tevékenységéről, feladatának állásáról, vagy arról, hogy közreműködő igénybevétele vált szükségessé, illetve, hogy a felmerült új körülmények az utasítások módosítását teszik indokolttá. Amennyiben a vezető tisztségviselő a társaság ügyvezetését munkaviszonyban látja el, úgy kötelezettségeire természetesen a munka törvénykönyvéről szóló *2012. évi I. törvény* (Mt.) rendelkezéseit is alkalmazni kell. Utóbbi esetben vagyonkezelői kötelességeket nem csak az új Ptk., továbbá bizonyos speciális, egyes társaságokra vonatkozó jogszabályok (pl. Bit., Hpt.), a társasági szerződés, vagy a legfőbb szerv határozatai, hanem a vezető tisztségviselő munkaszerződése, munkaköri leírása, az esetleges kollektív szerződés is tartalmazhat.

A megbízásnak felismerhetően a rá bízott vagyon kezelésére kell kiterjednie, mivel a hűtlen kezelés esetén értékelhető kötelességszegés csakis a vagyon kezelésével kapcsolatosan valósulhat meg. A megbízás tehát nem azonos a pusztán rábízással. Az előbbi tartalmilag többet jelent, mivel annak, aki vagyonkezelői megbízást kapott a rá bízott vagyonnal

³ Ld.: *A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény javaslatának miniszteri indokolása.* A 121. szakaszhoz fűzött indokolás.

⁴ A Btk. 459.§ (1) bekezdés 17. pontja szerint vagyoni hátrány e törvény eltérő rendelkezése hiányában a vagyonban okozott kár és az elmaradt vagyoni előny.

⁵ Az új Ptk. 3:164.§ (1) bekezdésének első fordulata szerint az üzletrész a törzsbetéthez kapcsolódó tagsági jogok és kötelezettségek összessége.

kapcsolatban, bizonyos intézkedési, önálló rendelkezési jogköre is van. A vagyonkezelői megbízásból egyértelműen ki kell tűnnie, hogy a megbízottnak – az esetleges elkövetőnek – a vagyonnal kapcsolatosan milyen kezelési kötelezettségei, teendői vannak (BH 2001. 56).

Már esett arról szó, hogy a tényállásszerűséghez szükséges a vagyoni hátrány, mely a Btk. eltérő rendelkezése hiányában a vagyonban okozott kárt és az elmaradt vagyoni előnyt foglalja magában. A vagyoni hátrány büntetőjogi fogalma szélesebb, mint a káré, de szűkebb a teljes kártérítésnek az új Ptk. 6:522.§ (2) bekezdésében⁶ meghatározott polgári jogi fogalmánál. A kárnak a Btk. 459.§ (1) bekezdés 16. pontjában írt definíciója szerint az a bűncselekménnyel a vagyonban okozott értékcsökkenés, az elmaradt vagyoni előny pedig az az érték, amellyel a károsult vagyona gyarapodott volna, ha a bűncselekmény nem következik be. A vagyoni hátrány mindkettőt magában foglalja (BH 1993. 593.). Nem foglalja magában azonban a károsultat ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségeket.

A hűtlen kezelés csak szándékosan követhető el. A szándéknak mind a köteleességszegést megvalósító magatartásra, mind a vagyoni hátrányra – legalább az eshetőleges szándék⁷ szintjén – ki kell terjednie (BH 1999. 287., BH 1997. 273.). Ha a vagyoni hátrányt csak a gondatlanság fogja át, akkor legfeljebb hanyag kezelés (Btk. 377.§⁸) valósulhat meg.⁹

A köteleességszegés akkor szándékos, ha az elkövető tudja, hogy őt milyen meghatározott - mérlegelést nem tűrő - köteleesség terheli, és felismeri, hogy magatartása folytán vagyoni hátrány keletkezhet, mely következményt kívánja, vagy abba legalább belenyugszik. Nem csupán a vagyonkezeléssel kapcsolatos szabályok szándékos megsértése szükséges, hanem az ezzel okozati összefüggésben keletkezett vagyoni hátrány tekintetében is szándékosnak kell lennie a bűnösségnek. Ebből következően mondta ki egy eseti döntésében (BH 2013. 115.) a Kúria, hogy energiát termelő üzem valós teljesítőképességének téves felmérésén alapuló hibás döntés folytán bekövetkező az a vagyoni hátrány, amely az aránytalanul nagyszámú (a teljesítési készség hatszorosa) szállítási szerződések teljesíthetlenségével összefüggően érvényesített kárigények miatt következett be – szándékosság hiányában – nem valósít meg hűtlen kezelést.

Le kell szögeznünk, hogy a hűtlen kezelés bűncselekménye megállapításának nem feltétele, hogy a vagyonkezelő a helytelen döntés révén jogtalan haszonszerzésre törekedjen, ennek ellenére a tapasztalatok egyértelműen azt mutatják, hogy a helytelen üzleti döntések meghozatalára legtöbbször éppen azzal a céllal kerül sor, hogy a döntéshozó vezető tisztségviselő akár a saját maga, akár az érdekkörébe tartozó más személy(ek) számára jogtalan vagyoni előnyt szerezzen. Mindamellet, hogy a társaságnak egy adott időszakban történő nyereségessége ellenére egy-egy egyedi döntés – mint az egyébként elérhető nyereséget csökkentő elhatározás – önmagában is megalapozhatja a jogi személyek vezetőinek felelősségét, további vizsgálatot kíván az a körülmény, hogy a konkrét, egyébként vagyonszökkenést, vagy elvárható haszon kiesését jelentő döntés folyamánya nem jelenthetett-e a gazdasági partnerekkel történő tartós kapcsolatra tekintettel éppenséggel összességében növekményt a gazdálkodó szervezet javára. Abban az esetben tehát, ha a büntetőeljárás során a vizsgált személy vonatkozásában eredménnyel bizonyítást nyer, hogy

⁶ Az új Ptk. 6:522.§ (2) bekezdése szerint a teljes kártérítés körében a károkozó köteles megtéríteni

a) a károsult vagyonában beállott értékcsökkenést;

b) az elmaradt vagyoni előnyt; és

c) a károsultat ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségeket.

⁷ A Btk. 7.§-a szerint szándékosan követi el a bűncselekményt, aki cselekményének következményeit kívánja, vagy e következményekbe belenyugszik. A szándékosság előbbi formáját egyenes (*dolus directus*), utóbbit pedig eshetőleges szándéknak (*dolus eventualis*) nevezzük.

⁸ A Btk. 377.§ (1) bekezdése szerint, akit idegen vagyon törvényen alapuló kezelésével vagy felügyeletével bíztak meg, és az ebből eredő köteletségének megszegésével vagy elhanyagolásával gondatlanságból vagyoni hátrányt okoz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁹ Ld.: Complex CD-jogtár. Az 1978. évi IV. törvény kommentárja: a 319. szakaszhoz fűzött kommentár.

annak egyedi döntése – például valamely lejárt követelés kamatainak elengedése – a gazdasági társaság számára veszteséget okozott, az adott döntés azonban egyben hozzájárult a tőkerész társasághoz történő befolyásához, avagy a kedvezmény nyújtása a gazdasági társasággal egyébként hasznot hajtó gazdasági kapcsolatban lévő partnerrel való viszony felépítését, vagy fenntartását szolgálta, elviekben nem állapítható meg bűnös köteleességszegés, sem bűncselekmény a döntéshozó terhére. A vétlenség megállapításának azonban feltétele, hogy az egyedi ügyben hozott, rövidtávon veszteséget okozó döntés gazdasági szempontból kellően indokolt legyen és az hosszú távon konkrétan igazolható előnyt jelentsen a gazdálkodó szervezet működése szempontjából. Ugyancsak a bűncselekmény hiányát és az eljárás megszüntetését eredményezheti annak bizonyítása, hogy valamely értéket képviselő, a gazdálkodó szervezet vagyonaiba tartozó ingó vagy ingatlan dolog értékesítésére kétséget kizáró módon azért került sor a piaci értékhez képest alacsonyabb áron, mert a kellő körülményekkel történt értékesítési folyamat ellenére piaci áron igazolhatóan nem volt értékesíthető a vagyonelem, annak fenntartása azonban hosszabb távon a társaság számára olyan elviselhetetlen terhet jelentett volna, amely indokolatlan veszteségek felmerülésével fenyegetett.¹⁰

A gazdálkodásnak mindig szükséges eleme bizonyos mértékű kockázat, melynek ésszerű vagy ésszerűtlen mértéke elsősorban a kitűzött gazdasági eredmény ismeretében ítéltető meg. A „megengedett kockázatvállalás” sajátos, a Büntető törvénykönyvben kifejezetten nem szereplő, de elismert büntethetőséget kizáró ok.¹¹ Semmi esetre sem tekinthető ésszerű vagyonkezelésnek a társaság hasznot hajtó tárgyi és pénzeszközeinek a társaság érdekeitől eltérő felhasználása. A vagyonkezelési kötelezettség megszegéseként értékelhető a külső személyek és szervezetek felesleges megbízása olyan jellegű és/vagy mennyiségű munkával, amit a társaság saját munkaszervezete is el tudna végezni. Hűtlen kezelésként értékelhető, ha a vezető tisztségviselő az általa irányított jogi személy tevékenységével össze nem függő feladatok ellátására feleslegesen köt ún. tanácsadói szerződéseket, illetőleg ha ilyen típusú szerződések alapján a jogi személy valós gazdálkodási problémáit nem érintő, csupán korábban már publikált tankönyvi vagy szakkönyvi ismereteket tartalmazó tanulmányok szolgáltatásáért díjat fizet. Irracionális kockázatvállalásnak minősülhet az üzleti partnerek nem kellően körültekintő megválasztása, így például a szerződésszerű teljesítésre – a szükséges személyi és dologi feltételek hiányában – eleve alkalmatlan céggel történő ügyletkötés, ha előre számítani lehet a többletköltséggel járó hibás vagy késedelmes teljesítésre, illetőleg a teljesítés elmaradására. Ésszerűtlen a szerződésszegő üzleti partnerhez való indokolatlan ragaszkodás is, így például az olyan cég sorozatos megbízása, amely az átutalt előleggel nem tud elszámolni, és a feladatait nem vagy csak hibásan teljesíti, de ugyanígy irracionális a további teljesítés (munkavégzés, áruszállítás) akkor, ha a megrendelő fizetési kötelezettségének egyáltalán nem tesz eleget, tartozása pedig többszörösen meghaladja a biztosítékként nyújtott pénzügyi hitelkeretet vagy más fedezetet. Szintén a vagyonkezelési kötelezettség egyértelmű megszegését jelenti, ha a vezető tisztségviselő egy adott gazdasági esemény kapcsán nem a gazdálkodó szervezet szempontjából legkedvezőbb ajánlatot tevő céggel köt szerződést.¹²

A BH 57/2011. számon közzétett eseti döntés alapjául szolgáló büntetőeljárásban az elsőfokú bíróság az I. r. terheltet bűnösnek mondta ki – egyebek mellett - nagyobb vagyoni hátrányt okozó hűtlen kezelés büntetében. Az ítélet indokolása szerint az I. r. terhelt, mint a K.-Fa Kft. ügyvezetője 2002. február 12. napján a S. Bt.-től (amelynek 2001. szeptember 18.

¹⁰ *Gazdálkodj jogosan... II. A gazdálkodó szervezetek vezetőinek büntetőjogi felelőssége a vagyongazdálkodás körében.* Jogi Fórum/Dr. Dombi Viktor, Dr. Győri György. <http://www.jogiforum.hu/hirek/25143>.

¹¹ Erdősy Emil – Földvári József – Tóth Mihály: *Magyar büntetőjog. Különös rész.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 426.

¹² Vö.: *Gazdálkodj okosan... i. m.*

napjáig ügyvezetője volt) 1 687 500 forintért megvásárolt egy 300 000 forint valós értékű villástargoncát. Vagyonkezelési kötelezettségének a megszegésével a K.-Fa Kft.-nek 1 387 500 forint vagyoni hátrányt okozott, amely nem térült meg. Az elsőfokú bíróság a bizonyítékok értékelése körében rögzítette, hogy nem tudta elfogadni az I. r. terhelt azon védekezését, miszerint a vásárolt gép vételárát az I. r. terhelt arányosnak, illetve a gép állapotával egyenértékűnek ítélte. Ő évek óta faipari tevékenységgel, fűrészáru gyártással foglalkozott, tehát a gazdasági élet résztvevője volt. Megfelelő rálátással kellett bírnia arra, hogy a különböző műszaki berendezések milyen értéket képviselnek. Mint a K.-Fa Kft. ügyvezetőjének, kellő körültekintéssel kellett a rábízott vagyont kezelnie. A K.-Fa Kft. az I. r. terheltet, mint a gazdasági társaság ügyvezetőjét megbízta a kft. vagyonának kezelésével. Ily módon, jogává és ezzel együtt feladatává tette a kft. üzleti tevékenységének a bonyolítását. A terhelt e vagyonkezelési tevékenységek körében – vagyonkezelési jogával visszaélve – megvásárolta a gazdasági társaság részére a villástargoncát, holott tudta, e berendezés vételára nem áll arányban annak tényleges értékével [a régi Btk. 319. §-ának (1) bekezdésében meghatározott, a (3) bekezdésének a) pontja szerint minősülő és büntetendő nagyobb vagyoni hátrányt okozó hűtlen kezelés büntette.]

A másodfokon eljáró bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét – a kiszabott börtönbüntetés tartamának enyhítése mellett – helybenhagyta.

Az I. r. terhelt védője felülvizsgálati indítványában kifejtette, hogy megítélése szerint a bíróságok a hűtlen kezelés büntetében (is) megalapozatlan tényállás alapján állapították meg az I. r. terhelt büntetőjogi felelősségét, mert a szakértői bizonyítás nem volt alkalmas annak bizonyítására, hogy köteletségének megszegésével vagyoni hátrányt okozott volna. A Kft.-nek a működéséhez múlhatatlanul szüksége volt a targoncára és egy használt eszköz értéke relatív.

A legfőbb bírói fórum kihangsúlyozta, hogy a terhelt az eljárásban nem hivatkozott arra és illet a tényállás sem tartalmaz, hogy a felek a vételár meghatározása során bármely (más) korrekciós tényezőt is érvényesíteni kívántak volna. A jogerős döntés indokolása rámutat, hogy a terheltnek, mint a gazdasági társaság ügyvezetőjének a jó gazda gondosságával kellett a vagyonkezelői feladatait ellátnia. E vagyonkezelői köteletségét a feltűnően értékaránytalan szerződés megkötésével nyilvánvalóan megszegte és ezzel a sértett társaságnak vagyoni hátrányt okozott, ezért a nagyobb vagyoni hátrányt okozó hűtlen kezelés büntetében történt marasztalása nem sértette a büntető anyagi jog szabályait.

Az *EBH. 2385/2011.* számon közzétett eseti döntés előzményeként az első fokon eljáró városi bíróság az I. rendű terheltet bűnösnek mondta ki a régi Btk. 319. § (1) bekezdésébe ütköző és a (3) bekezdés b) pontja szerint minősülő, folytatólagosan elkövetett hűtlen kezelés büntetében és más bűncselekményben. Az elsőfokú határozatot a bejelentett kétirányú fellebbezés folytán másodfokon eljáró megyei bíróság a hűtlen kezelés tekintetében helybenhagyta.

A jogerős ítéleti tényállás lényege a következő: K. városának és a vonzáskörzetébe tartozó településeknek a vízellátását és szennyvízkezelését 1997. március 31. napjáig a B. Megyei Vízmű Vállalat végezte, melynek központja K. városban volt. E vállalat megszűnését követően a k.-i önkormányzat és a vonzáskörzetbe tartozó további 36 település önkormányzata létrehozta a K.-Víz Kft.-t, és a továbbiakban ez a kft. biztosította az érintett települések vízellátását és végezte a szennyvíztisztítást. Az ily módon létrejött kft. ügyvezetője 1997 áprilisától 2002. májusig terjedő időben az I. rendű terhelt volt, aki megválasztása előtt a kft. jogelődjénél, a B. Megyei Vízmű Vállalatnál dolgozott különböző vezető beosztásokban. A terheltnek, mint a kft. ügyvezetőjének kötelessége volt a tulajdonosi érdekeket maximálisan szem előtt tartani és a vezetése alatt álló céget az ágazati jogszabályok megtartásával gazdaságosan üzemeltetni. Az I. rendű terhelt – miután a B.-Víz Kft. ügyvezetője lett – a szennyvíztisztításhoz szükséges vegyszer-megrendelést saját

hatáskörében intézte, az általa meghatározott mennyiséget kizárólag ő rendelte meg, a „megörökölt” beszállítói körből pedig kizárólag a vele több évtizedes ismeretségben álló, a II. rendű terhelt által vezetett K.-D. Kft.-t választotta ki. Később – 1998. évtől kezdve – a vegyi anyagokat a II. rendű terhelt élettársa, a III. rendű terhelt által vezetett, de ténylegesen a II. rendű terhelt által irányított Sz. Bt.-től rendelte meg. Kezdetben írásban, később szóban adott megrendelést a II., illetve a III. rendű terhelt által működtetett gazdasági társaságnak, és ő utaltványozta a beérkező számlákat is.

Az I. rendű terhelt korábbi beosztásánál fogva is tisztában volt azzal, hogy a vegyszer beszerzése leggazdaságosabban a hazai főforgalmazótól, az A. C. Kft.-től, illetőleg jogutódjától, a C. Kft.-től történhet. A C. Kft. 1997. szeptember 26-án egy telefaxon küldött értesítésben tájékoztatta a K.-Víz Kft. műszaki igazgatóját a Zetag 75. típusú vegyszerre vonatkozó árajánlatokról is, amellet, hogy egy új típusú, a felhasználási költségek esetleges csökkentésére alkalmas vegyszer kipróbálására is ajánlatot tett. A K.-Víz Kft. titkárságára érkező telefax kizárólag az ügyvezető igazgató, vagyis az I. rendű terhelt szignálása után kerülhetett a műszaki igazgatóhoz, aki ezt követően több alkalommal – legalább egyszer a vezető munkatársak részvételével tartott megbeszélésen is – felvetette az I. rendű terheltnek, hogy ki kellene próbálni a C. Kft. által javasolt új vegyszert, illetve a szállítók kiválasztása során figyelembe kellene venni ennek a Kft.-nek az árajánlatát. Az I. rendű terhelt azonban a felvetést figyelmen kívül hagyva továbbra is ugyanazon két gazdasági társaságtól szerezte be a Zetag 75. típusú vegyi anyagokat. A közvetítő útján történő beszerzés a vegyszer árát lényegesen megdrágította, mert a betéti társaságok jelentős árréssel szállítottak, amelyek a vegyszer egy részét maguk is a C. Kft.-től, más részét pontosan meg nem állapítható módon és forrásból szereztek be. Az I. rendű terhelt 1997. év áprilisa és 2002. év áprilisa közötti időben tanúsított magatartása következtében a K.-Víz Kft. 11 835 250 forint összegű vagyoni hátrányt szenvedett, mert az I. rendű terhelt a döntéshozatala során figyelmen kívül hagyta azt a kötelezettségét, hogy a társaság gazdálkodását hatékonyan, a költségek legalacsonyabb szintre történő leszorításával kell folytatnia.

Az elsőfokú bíróság e tényállás alapján vont le következtetést az I. rendű terhelt szándékos köteleességszegésére. A másodfokú bíróság az elsőfokú indokolást megerősítve kifejtette: a terhelt önmagában azzal, hogy minden érdemi indok nélkül viszonteladót iktatott be, az ésszerű gazdasági kockázatvállalás határait is messze túllépte, hiszen a pluszként jelentkező indokolatlan árrés miatt közel kétszeres árat fizetett a sértett kft. ugyanazért a vegyszerszárményséért. Büntetőjogi felelőssége tehát azon alapszik, hogy személyes kapcsolatai érdekében teljes mértékben figyelmen kívül hagyta a költséghatékony gazdálkodás szempontjait, holott tudta: közvetlenül a főforgalmazótól ugyanez a vegyszer fele áron lenne beszerezhető. Nem kérte ki a felelős beosztású munkatársai véleményét sem, és a magatartásának hátrányos anyagi következményeibe legalábbis belenyugodva tevékenykedett öt éven keresztül, saját magának fenntartva a vegyszerrendelés kizárólagos jogát. A Legfelsőbb Bíróság a megtámadott határozatokat hatályukban fenntartotta.

3. Ésszerűtlen gazdálkodás a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet beálltát követően

Az új Ptk. 3:118.§-a szerint, ha a gazdasági társaság jogutód nélkül megszűnik, a hitelezők kielégítetlen követelésük erejéig kártérítési igényt érvényesíthetnek a társaság vezető tisztségviselőivel szemben a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályai szerint, ha a vezető tisztségviselő a társaság fizetéseképtelenségével fenyegető helyzet beállta után a hitelezői érdekeket nem vette figyelembe. A *csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény* 33/A.§ (1) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a hitelező vagy - az adós nevében - a felszámoló a felszámolási eljárás ideje alatt keresettel kérheti a

bíróságtól annak megállapítását, hogy azok, akik a gazdálkodó szervezet vezetői voltak a felszámolás kezdő időpontját megelőző három évben, a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően ügyvezetési feladataikat nem a hitelezők érdekeinek elsődlegessége alapján látták el, és ezáltal a gazdálkodó szervezet vagyona csökkent, vagy a hitelezők követeléseinek teljes mértékben történő kielégítését megghiúsították, vagy elmulasztották a környezeti terhek rendezését.

4. Konklúzió

Látható tehát, hogy a gazdálkodó szervezetek fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzetének beálltát követően – hitelezővédelmi megfontolásból – a fizetőképesség időszakához képest eltérő felelősségi szabályok vonatkoznak a vezető tisztségviselőkre. Nincs ez másképp a büntetőjogban sem, hiszen ha a vezető tisztségviselő az ésszerű gazdálkodás követelményeivel ellentétes magatartását a jogi személy fizetőképességgel fenyegető helyzetében, a hitelező vagy a hitelezők kielégítését ezáltal részben vagy egészben megghiúsítva követi el, akkor már nem a hűtlen kezelés, hanem a csődbűncselekmény¹³ tényállását valósítja meg. A csődbűncselekményt tettesként az követheti el, aki az adós gazdálkodó szervezet vagyonával vagy annak egy részével rendelkezni jogosult, vagy arra lehetősége van, akkor is, ha a vagyonnal történő rendelkezés alapjául szolgáló jogügylet érvénytelen. Ennek a feltüntetése azért is indokolt, mert a Cstv. nem szünteti meg a vezető tisztségviselő jogviszonyát, az új Ptk. 3:25.§ (1) bekezdésében írt esetek pedig értelemszerűen nem állnak fenn.

¹³ A Btk. 404.§ (1) bekezdése szerint, aki a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezet fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzete esetén

a) a vagyon vagy annak egy része elrejtésével, eltitkolásával, megrongálásával, megsemmisítésével, használhatatlanná tételével,

b) színlelt ügylet kötésével vagy kétes követelés elismerésével, vagy

c) az ésszerű gazdálkodás követelményeivel ellentétes más módon

a gazdálkodó szervezet vagyonát ténylegesen vagy színleg csökkenti, és ezzel a hitelező vagy a hitelezők kielégítését részben vagy egészben megghiúsítja, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A (2) bekezdés értelmében az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezet

a) fizetéseképtelenné válását vagy annak látszatát az (1) bekezdésben meghatározott magatartások valamelyikével idézi elő, és ezzel vagy

b) fizetéseképtelensége esetén az (1) bekezdésben meghatározott magatartások valamelyikével

a hitelező vagy a hitelezők kielégítését részben vagy egészben megghiúsítja.

A GLOBALIZÁCIÓ TOPOSZAI

Pongrácz Alex*

1. Bevezetés

Az elmúlt pár évtized gazdasági, illetve társadalmi változásait követően a tudományos diskurzusban, a politikai-közéleti disputákban, valamint a hétköznapi gondolkodásban is releváns, tematizáló jelenséggé válhatunk a globalizáció fogalmával. A globalizáció terminusával jelölt jelenség, illetve az ennek háttérében álló tendenciák – az információs társadalomhoz hasonlóan – állandó hivatkozási alappá váltak, azaz *primus inter pares* jellegű tényezőként szerepelnek a különböző narratívákban. Ezen „populáris” fogalmak használata azonban az elmúlt években némiképp túlburjázott és artikulálatlanná vált. Veress József szerint a globalizáció fogalmával mind annak apologetái, mind kritikusai egy olyan jelenség-együttest¹ írnak le, amely nem egyszerűen téves, hanem egyenesen értelmezési zavarok forrása. Maga a globalizáció sem rendelkezik egy univerzális, mindenki által „legitimált” munkafogalommal,² emellett az egyes szerzőknek még a minimális standardokat jelentő kérdésekben sem sikerült „kölcsonösen kialakított” konszenzusra jutniuk. Ennek egyik jellemző példája, hogy a legtöbb szerző szerint a neoliberális paradigma térnyerését követően az állam (gazdaság)politikai szerepvállalása drasztikus mértékben visszaszorult – ennek kapcsán néhányan újra citálni kezdték Leninnek a *marxi*, illetve *engelsi* államelhalási téziseiből kibontott gondolatait³ –, mások szerint azonban az állam „nem vész el, csak átalakul”: így a neoliberalizmus velejárója nem az állam lebontása, pusztán annak újraszervezése.⁴

Mindezen megállapítások figyelembe vétele mellett azonban relatíve könnyen lajstromozható a globalizáció néhány, állandóan visszatérő toposza. Tanulmányomban ezek exemplifikatív jellegű számba vételére, illetve az egyes motívumok rövid jellemzésére kívánok szorítkozni. Ennek égisze alatt a következő toposzokat fogom vizsgálni: a hálózati állam kialakulása és jellemvonásai; a transznacionális tőkés társaságok, illetve a nemzetállamok közötti reláció sajátosságai; a határok nélküli világ ismertetőjegyei; az „új középkor” metaforája; a Birodalom-elmélet attribútumai; a washingtoni konszenzus, illetve a „neoliberális szentháromság” (privatizáció, liberalizáció, dereguláció), valamint a monetarista gazdaságpolitikai felfogás kívánalmainak adaptálása az állam gazdaságpolitikai szerepvállalására. Az előadásomban a terjedelmi korlátokra figyelemmel nem vizsgálom az

* Doktorandusz, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Email: pongraczalex@citromail.hu.

¹ Ennek elemei véleménye szerint a következők: liberalizáció, dereguláció, privatizáció, az állam szerepének visszaszorulása/visszaszorítása, a piaci szereplők profitorientált magatartása, a reálgazdaságtól elszakadó és önálló életre kelt pénzügyi szféra tevékenysége. Erre nézve ld. Veress József (szerk.): *Gazdaságpolitika a globalizált világban*. Typotex Kiadó, Budapest, 2009. 157.

² Török Gábor: *Globalizáció – kereskedelmi jog*. In: Török Gábor – Nótári Tamás (szerk.): *Prudentia Iuris Gentium Potestate. Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*. MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2010. 485.

³ Engels szerint az osztályok megszűnésével „a társadalom (...) az egész államgépezetet oda helyezi, ahová (...) való lesz: a régiségek múzeumába, a rokka és a bronzbalta mellé.” Idézi: V. I. Lenin, in *V. I. Lenin művei*. 25. kötet (1917. június – szeptember). Szikra Kiadó, Budapest, 1952. 422-423. Lenin meglátása szerint a kommunizmus viszonyai között az állam teljesen atavisztikussá fog válni, mert már nem lesznek osztályok, következésképp permanens harc sem fog létezni a lakosság egy meghatározott részével szemben. A kihágások elhalásával együtt az állam is el fog halni. Lenin (1952), 497-498.

⁴ Wacquant, Loïc: Három lépés a létező neoliberalizmus történeti antropológiája felé. *Fordulat*, Vol. 18. 2012/2. szám, 19.

Európai Unió, mint a regionalizáció kitüntetett entitása „alpnormáinak” motívumát, illetve a globalizáció kultúrára gyakorolt hatásait. Ennek ellenére úgy gondolom, hogy a vizsgált motívumok tablószerű rendezése révén átfogóbb képet kaphatunk a globalizációnak keresztelt jelenség tónusairól.

2. A hálózati állam főbb jellemvonásai

A hálózati állam fogalmának megalkotása, illetve a főbb attribútumok elemezése *Manuel Castells* nevéhez fűződik, aki az információs társadalom térnyerésével összefüggésben vizsgálta a klasszikus nemzetállam válságát, valamint ehhez kapcsolódóan a „poszt-nacionális”⁵ hálózati állam kialakulását és az ezzel járó változásokat. Castells tézise – sokakhoz hasonlóan –, hogy a vesztfáliai paradigma meghaladását követően már nem pusztán a nemzetállam tekinthető az autoritás egyetlen forrásának. Ráadásul a nemzetállamokra hárul az a kellemetlen feladat is, hogy legitimálja az egyes nemzetek feletti „kormányzó mechanizmusokat”. Korunkra a nemzetállamok riválisaivá nőttek ki magukat többek között a tőke-, a termelési, a kommunikációs, bűnözői hálózatok, a nemzetközi intézmények, a szupranacionális katonai gépezetek, a nem kormányzati szervezetek, a nemzetek feletti vallások, sőt, még a különböző társadalmi mozgalmak is.⁶ Ez a felsorolás – még ha nem is tekinthető taxatívna – párhuzamba állítható *Malcolm Bull* „lajstromával”, aki arra a kérdésre, hogy mely entitások tekinthetők a nemzetállamok konkurenseinek, a következő – szintén nem kimerítő – válasszal szolgált: civilizációk, kormányközi kapcsolatok, NGO-k, egyházak, nemzetközi szervezetek, akadémiai hálózatok, drokartellek, al-Kaidák.⁷

A nemzetállamok jellemzője, hogy a globális kapitalizmus keretei közepette – bár várhatóan sokáig egzisztálni fognak még – a tágabb hatalmi hálózatok csomópontjaivá degradálódnak. Gyakran találkoznak szembe a „globális arénában” más aktorokkal – ez a szituáció pedig sokszor kényszeríti az államokat kényszerű kapitulációra. Ezen szereplők ugyanis sokszor bizonyulnak sikeresnek abban, hogy az állami reputációt megtépázzák. „A nemzetállamok megőrizhetik döntéshozó képességüket, de minthogy hatalmak és ellenhatalmak hálózatának részeivé váltak, a több forrásból eredő tekintély és befolyás megnyilvánításának tágabb rendszerétől függnék. (...) A hatalom nélküli nemzetállam keretein túlmutató új hatalmi viszonyokat úgy kell értelmeznünk, mint a globális instrumentális hálózatok sajátos identitás alapján történő ellenőrzésére való, vagy a globális hálózatok felől szemlélve, mint bármely identitás elfojtására való képességet a nemzetek feletti instrumentális célok teljesítésében.”⁸

A nemzetállamok tehát úgymond a „hálózat csapdájába” kerültek és ebből a kelepceből már korántsem képesek kompromisszumok nélkül szabadulni. El kell fogadnunk azt a tényt, hogy a nemzetállamok hagyományos, *bodini* értelemben vett⁹ szuverenitása egyre képlékenyebbé válik, ezzel párhuzamosan pedig az állam folyamatosan kénytelen revideálni a felségjogokkal kapcsolatos, évszázadokon keresztül uralkodó felfogást. *Wolfgang Sachs* megállapítása, miszerint a vesztfáliai rendszer, a területileg lehatárolt szuverén nemzetállam princípiumának konstrukciója a globalizációban teljes felülvizsgálata szorul,¹⁰ lényegét

⁵ Castells, Manuel: *Az identitás hatalma. Az információ kora. Gazdaság, társadalom és kultúra*. II. kötet. Gondolat – Infonia, Budapest, 2006. 416.

⁶ Castells: *i. m.* 417.

⁷ Bull, Malcolm: Kell egy kis államszünet? *Fordulat*, Vol. 6. 2008 ősz, 176.

⁸ Castells: *i. m.* 417-418.

⁹ Bodin, Jean: *Az államról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987. 115-122.

¹⁰ Sachs, Wolfgang: Fejlődés: Egy eszme tündöklése és bukása. In: Scheiring Gábor – Boda Zsolt (szerk.): *Globalizáció és fejlődés. Kritikai fejlődéstanulmányok szöveggyűjtemény*. Védjegyet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2011. 69.

tekintve helytálló. Tudomásul kell venni, hogy a XXI. század viszonyai közepette a világ, benne a nemzetállamokkal, egyre inkább a kölcsönhatások, illetve az interdependencia alanyává és tárgyává válik, az izoláció, a „szuverenitás kis barlangjainak” létezése pedig megszűnt a nemzetközi kapcsolatok vezérlő elve lenni.¹¹

Az állam az információs termelési mód¹² diadala mellett sem mehet el szó nélkül: a kommunikációs, illetve technológiai fejlődés rohamos felgyorsulása nyomán rendkívüli jelentőségre szert tevő pénzügyi világháló online felülete szó szerint elmosza a határokat és megkerüli a nemzetállamokat. Ez a hálózat tehát államhatároktól és nemzeti hatóságoktól függetlenül képes vezérelni a globális pénzügyi folyamatokat,¹³ ekként a reálgazdaság helyett a pénzügyi közvetítő mechanizmus vált az „ügy urává”, *dominus litisszé* a nemzetközi pénzügyek terén.

Pál Tamás emellett felhívja a figyelmet a *dezintermediáció* jelenségének fontosságára: eszerint a hagyományos kereskedelmi banki tevékenység mellett folyamatos expanzióba kezdett a közvetlen értékpapírosítást és piaci közvetítést kikényszerítő mentalitás. Ez eleinte a banki finanszírozás melletti komplementer, kiegészítő tevékenységként jelent meg, az idő előre haladtával azonban átvette a vezető szerepet a pénzügyi közvetítésben. 2006-ban a tőkepiac méretén belül a banki eszközállomány már csak alig több mint negyedsúlyt képezett, tehát a banki hitelezést meghaladta az értékpapír alapú finanszírozás.¹⁴ Ez a trend elsősorban a deregulációnak volt köszönhető: a neoliberális ortodoxia szerint ugyanis a „tökéletes piac” – mint a növekedés „optimális módja” – útjában álló és azt korlátozó jogi szabályozást hatályon kívül kellett helyezni.¹⁵ Mindez persze csökkentette a pénzügyi folyamatok átláthatóságát, illetve kontrollálhatóságát és hozzájárult a nemzetközi tőkepiacok reálfolyamatoktól való elszakadásához.

A 2008-ban kitört globális pénzügyi és gazdasági válság nyomán már tisztán láthatjuk, hogy az egzotikus pénzügyi termékek alkalmazása és a mind kockázatosabb hiteleszközök létrehozása hova vezetett. Ennek nyomán egyre többen gondolták újra a neoliberális tanok preferálói által piedesztálra emelt elveket, átértékelve az államok gazdaságból való *exodusát* hangsúlyozó *mainstream* véleményeket is. Ezen momentumra a tanulmány utolsó pontjában térek ki bővebben.

Castells sem veti el maradéktalanul az állami közhatalmat, csak feloldja azt a hálózati állam fogalmában: a tényleges politikai irányítás egyetlen működőképes formája ugyanis szerinte a nemzetállamokból, nemzetközi intézményekből, nemzetállamok társulásaiból, regionális és helyi kormányzatokból, valamint nem kormányzati szervezetekből összeálló konglomerátum, a hálózati állam.¹⁶ Ez az entitás jogosult a globális, nemzeti, illetve lokális ügyek megvitatására, irányítására és végrehajtására. A nemzetállamok tehát továbbra is jelen vannak a globális porondon, pusztán „szuverén alanyokból”, főszereplőkből nem elhanyagolható, ám korántsem omnipotens stratégiai szereplőkké alakultak át.

3. A transznacionális társaságok és az állam relációi

¹¹ Galló Béla: A globalizáció „világrendje”. Nemzetközi politikai viszonyok az ezredfordulón. In: Csáki György – Farkas Péter (szerk.): *A globalizáció és hatásai. Európai válaszok.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2008. 62.

¹² Szintén Castells terminusa: Castells, Manuel: *A hálózati társadalom kialakulása. Az információ kora. Gazdaság, társadalom, kultúra.* I. kötet. Gondolat-Infonia, Kalocsa, 2005. 52.

¹³ Forgács Imre: *Európa elrablása 2.0. Adalékok a pénzügyi válságok politikai gazdaságtanához.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2012. 14.

¹⁴ Pál Tamás: A pénzügyi kormányzás intézményrendszere. In: Veress: *i. m.* 118.

¹⁵ Waeyenberge, Elisa Van: A washingtonitól a poszt-washingtoni konszenzusig. A fejlődés illúziója. In: Scheiring – Boda: *i. m.* 86.

¹⁶ Castells: *Az identitás hatalma...* 424.

Az előző pontban nem szóltam egy komoly, gyakorlati befolyással is rendelkező hatalmi tényező, nevezetesen a transznacionális társaságok (TNC-k) szerepéről. A gazdasági globalizáció realizálódásával összefüggő transznacionalizálódás *Simai* nézete szerint azt jelenti, hogy az állami érdekektől független nemzetközi vállalatok döntési centrumaiból kiinduló folyamat során a globális vállalatok érdekeinek rendelik alá az egyes nemzetgazdaságokban zajló tranzakciókat, így integrálván a nemzeti termelés és szolgáltatás meghatározott területeit a globális vállalati szisztémákba.¹⁷ A termelés és a tőke gigantikus méretű koncentrációja, a TNC-k globálissá válása és markáns jelenléte a *wallersteini* értelemben vett periféria, illetve félperiféria államaiban, valamint a pénzügyi spekuláció szerepének megnövekedése folytán a nemzetállami kormányzatok gazdasági manőverező-képessége egyértelműen csökken és internacionalizálódik. A korábbi gazdaságirányítási rendszereket (és a keynesiánus gazdaságpolitika megoldásait) tudatosan meggyengítik, és nem zárható ki, hogy végül teljesen a nemzetközi szervezetekhez (pl. WTO) delegálják az egyes gazdaságpolitikai funkciókat.¹⁸

A napjainkban általános tendenciával érvényesülő, a rentabilitás és a profit logikáját előtérbe helyező globális kapitalizmus jelenségének korai előzményeit *Rudolf Hilferding* már az első világháború során írt munkájában megfigyelte. A különböző kartelleket, illetve trösztöket olyan hatalmi konglomerátumként tételezte ugyanis, amelyek tényleges uralmi jogosítványokat képesek gyakorolni – sokszor relevánsabbakat, mint maga az állam.¹⁹ *Karl Kautski* 1915-ben ugyancsak egy olyan világ „utópiáját” vetítette elő, amelyben az államok szerepét a monopol társaságok végrehajtó bizottságai veszik át; ezt a jelenséget ő ultraimperializmusként tételezte. „*Vajon nem lehetséges-e, hogy a mostani imperialista politikát új, ultraimperialista politika fogja kiszorítani, azaz nem fogja-e az egymás ellen harcoló nemzeti finánc tőke helyét a nemzetközileg szövetkezett és a világot közösen kizsákmányoló finánc tőke elfoglalni? Mindenesetre elképzelhető a kapitalizmusnak egy ilyen új szakasza.*”²⁰

A Kautski „utópiájában” foglalt megállapítások napjainkra már nem is tűnnek a valóságtól elrugaszkodott megállapításoknak. A statisztikai adatok szerint 1999-ben a világ 200 legnagyobb transznacionális vállalatának az értékesítési bevétele meghaladta a világ összes GDP-jének 1/4-ét; ezen TNC-k értékesítési árbevétele nagyobb, mint az összes többi ország együttes GDP-je: 1999-ben tizennyolcszorosan haladta meg a Föld legszegényebb, napi egy dollárból élő népességének (mintegy 1,2 milliárd embernek) az összes évi jövedelmét. A világ 200 legnagyobb vállalata között szereplő 82 amerikai nagyvállalat a 2000. évi választási kampány során a magyar GDP kétharmadának megfelelő összeggel, mintegy 33 milliárd dollárral támogatta az elnökaspiránsokat.²¹ Ezt egészíti ki a következő adatsor: a listavezető 200 globális társaság 1982-ben 3046 milliárd dollár értékű forgalmat realizált, amely a világ akkori (12 600 milliárd dollár értékű) össztermelésének 24%-át tette ki. 1992-re az eladások értéke már elérte az 5862 milliárd dollárt, ami a világ akkori össztermelésének már 26,8%-át képezte.²²

A TNC-k tevékenységük ellátása során nincsenek tekintettel a nemzetállami érdekekre. A termelés, a szolgáltatások (főként a kommunikáció, az információ, valamint a banki-és

¹⁷ Simai Mihály: Kihívások, alternatívák és útvesztők a globalizálódó világban. In Bayer Zsolt – Lévai Imre (szerk.): *Globalizációs trendek. Tanulmányok*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2003. 62.

¹⁸ Farkas Péter: Röviden a globalizáció fogalmáról. In: Csáki – Farkas: *i. m.* 16.

¹⁹ Szigeti Péter: *Az út maga a cél. Társadalomelméleti tanulmányok*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1995. 288.

²⁰ Simai Mihály: *A világgazdaság a XXI. század forgatagában. Új trendek és stratégiák*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007. 67.

²¹ Cséfalvay Zoltán: *Globalizáció 1.0*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004. 211-212.

²² Khor, Martin: *Globalization and the South. Some Critical Issues*. UNCTAD Discussion Papers, No. 147. UNCTAD, Genova, 2000. 4.

biztosítási szolgáltatások), illetve az értékesítés tereimében működve és ezen területeket behálózva gyakorlatilag „globális” üzletpolitikát folytatnak.²³ Ma már korántsem tekinthetjük érvényesnek az egykor oly népszerű „aforizmat”, miszerint „*ami jó a General Motorsnak, az jó Amerikának*”.²⁴ Nye és Keohane interpretálásában a transznacionális társaságok akként reflektálnak a globális kormányzás hiányára,²⁵ hogy létrehozzák a saját „kormányzási formáikat” (a példa szerint ilyenek a légitársaságok, illetve a számítógépes vállalatok által a piaci előny elérése érdekében létrehozott szövetségek). A legtöbb lényeges standardizálódási művelet így lényegében már a privát szektorban működik.²⁶

A transznacionalizálódás Simai által jelzett trendjeinek némi korrekciójára talán képes lehet az első pont végén jelzett paradigmaváltás. Véleményem szerint az államoknak törekednie kell a transznacionális, illetve multinacionális társaságokkal a jó kapcsolat kiépítésére, illetve fenntartására – főként, hogy ezen vállalatok komoly munkahelyteremtő potenciállal is rendelkeznek –, azonban szükség lenne egy akár globális hatókörű szabályozás kialakítására is, amely a nemzeti munkajogi kodifikációk mintájára, nemzetközi szinten szabályozná a TNC-k által foglalkoztatott munkavállalókra, illetve a TNC-k képviselőire, mint munkáltatókra vonatkozó garanciális szabályokat. Alkalmazásának feltétele nyilvánvalóan az államok megegyezése, a kidolgozott kódex nemzeti jogrendbe való transzformálása lenne. Ennek hiányában egy, a *Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO)* által kidolgozott, a minimális garanciális szabályokat rögzítő és minden transznacionális vállalatra kiterjedő hatályú irányelv elfogadását tartanám szükségesnek.

4. A határok nélküli világ

Az ún. *borderless world* jelenségének²⁷ egyes aspektusait már érintettem az első pontban. Ez a toposz szorosan összefügg a regionalizációval, illetve a tradicionális nemzetállami szuverenitás marginalizálódásával is. *Kenichi Ohmae* a nemzetállamok fogalmának avittá válása kapcsán már egyenesen azt sürgette, hogy szakítsunk eme munkafogalommal, illetve hivatkozási alappal és váltsuk fel azt valami mással. Ez az ő interpretációjában a *regionális állam kategóriája* lenne. A regionális államok szerinte olyan területi egységek, amelye egy határok nélküli globális gazdaságban a természetes gazdasági egységet jelentik, ezért nem feltétlenül esnek egybe a nemzeti államok határaival. Ilyen regionális államnak tekinti például Észak-Olaszországot, Baden-Württemberg, Walest és a Szilikon-völgyet. Ezen egységek esetén már egyáltalán nem a lakosságszám a releváns, sokkal inkább az, hogy az adott gazdasági egység milyen szerep betöltésére képes a globális gazdaságban.²⁸

David Held a globalizációról szóló klasszikus munkájában öt anomáliát nevesített, amellyel a modern államnak működése során szembe kell néznie. Ezek között szerepel az is, hogy a hagyományos állami feladatokat immáron egyre inkább a nemzetközi kooperáció

²³ Szentes Tamás (szerk.): *Fejlődés. Versenyképesség. Globalizáció*. I. kötet. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005. 69.

²⁴ Mészáros Ádám: Nemzetgazdaságok a transznacionalizmus korában. In: Csáki – Farkas: *i. m.* 49.

²⁵ Stiglitz, Joseph E.: *A globalizáció és visszasságai*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2003. 39.

²⁶ Nye, Joseph S. – Keohane, Robert O.: Introduction. In: Nye, Joseph S. – Donahue, John D. (eds.): *Governance in a Globalizing World*. Visions of Governance for the 21st Century – Brookings Institution Press, Cambridge – Washington, 2000. 22.

²⁷ A terminus *Ian Clark* munkájában jelenik meg: Clark, Ian: *A „Borderless World?”* In: Fry, Gregg – O’ Hagan, Jacinta (eds.): *Contending images of World Politics*. London, Macmillan, 2000.

²⁸ Ohmae, Kenichi: *End of Nation State: The Rise of Regional Economies*. HarperCollins, London, 1996. 80-89.

révén kell teljesíteni, illetve az, hogy megnövekedett az államok közötti integráció intenzitási foka.²⁹

A határok nélküli világ imázsának egyébként főként gazdasági implikációi vannak. A neoliberális modellt előnyben részesítő globális szabályozó hatalmak, így a *Nemzetközi Valutaalap (IMF)*, a *Világbank*, illetve a *Kereskedelmi Világszervezet (WTO)* égisze alatt fokozatosan teret nyert a gazdasági globalizáció szükségességének gondolata. A piacok globalizációja a nemzetközi kereskedelem egységes szabályozását igényelte. Az új szereplők teljesen átszabták az a klasszikus érvelést, miszerint a gazdasági kapcsolatok a szuverén nemzetállamok közötti kereskedelmi, illetve pénzügyi kapcsolatokon nyugszanak.³⁰ Az új *lex mercatoria* már „azon kereskedelmi viszonyok egységes szabályozására törekszik, melyek az állam politikai szférájától függetlenül fungálnak a kereskedők gazdaságilag egységes osztályán belül.”³¹ A II. világháborút követően először jelentek meg olyan globális nemzetközi szervezetek, amelyek az államok számára nem csak általános célokat, de egyben magatartási szabályokat és mechanizmusokat is alakítottak ki – olyan kardinális jelentőségű területeken, mint a pénzügyek, illetve a világkereskedelem.³² A „határok nélküli kereskedelem” szlogenjét főként az USA kezdte el propagálni: a Clinton-adminisztráció hivatalosan is patronálta a *free trade* eszményét.³³ A világ gazdaság egységesülése felé vezető komoly lépésként értékelték ugyanis a kereskedelmi kapcsolatok és tényezőáramlások útjában álló, állami úton érvényesített akadályok lebontását, azaz a szabad kereskedelem favorizálását. Ehhez komoly ideológiai segítséget jelentett az ún. *washingtoni konszenzus*, amelynek egyik programpontja a külkereskedelem útjában álló akadályok megszüntetése volt.³⁴ A neoliberális-monetarista gazdaságpolitikai felfogás térnyerésével, illetve a globalizáció intenzitási fokának mélyülésével az államok kereskedelempolitika-alakítási lehetőségeire gyakorolt hatása is csökkent, amely elsősorban a liberalizáció folyamatának felgyorsításában öltött testet. A *tudomány mint hivatás* álláspontjáról szemlélve a kérdést, véleményem szerint annyi állapítható meg egyértelműen, hogy míg a jóléti államok fennállása idején a GATT is inkább a nemzetállami érdekekre érzékeny szervezetként funkcionált,³⁵ a jóléti állam lebontásával, illetve a „globális szabad verseny” nagyfokú elterjedésével, valamint a WTO megjelenésével a liberalizációs folyamat már markánsan rányomja bélyegét a nemzetállami gazdaság-és kereskedelempolitikákra, szigorú határok közé szorítva azt.³⁶

A határok nélküli világnak persze gazdaságon kívüli tényezői is vannak. Ennek jelei a határok átjárhatóságát növelő mechanizmusok (pl. az Európa Tanács egyezménye az egymással határos régiók közötti kooperáció könnyítéséről), a „nyílt határ”- egyezmények (pl. a Schengeni egyezmény), illetve az egyes határokon átívelő kapcsolatok (pénzügyi tranzakciók, illetve a világháló) is.³⁷ Látni kell ugyanakkor, hogy ezen jelenség Janus-arcú, hiszen az egyes államok törvényhozásainak produktumai többségükben továbbra is területhez

²⁹ A további anomáliák a következők: a kormányoknak egyre kevesebb lehetőségük van a hatékony szabályozás érvényesítésére; csökkent a kormányok állampolgárookra gyakorolt hatása; permanensen megnövekedett a nemzetközi intézmények és szervezetek száma. Ld. Held, David: *Political Theory Today*. Stanford University Press, Stanford, California, 1991. 196-235.

³⁰ Csáki György: *A nemzetközi gazdaságtan és a világgazdaságtan alapjai*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011, 177.

³¹ Galgano, Francesco: *Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése*. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2006. 58.

³² Simai: *i. m.* 50.

³³ Bíró Gáspár: *Demokrácia és önrendelkezés a 21. század elején*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003. 75.

³⁴ Szigeti Péter: *Világrendszernézõben. Globális „szabad verseny” – a világgazdaság jelenlegi stádiuma*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2005. 133.

³⁵ Cséfalvay: *i. m.* 106-107.

³⁶ George, Susan: *A WTO. Korlátlan világkereskedelem vagy szolidáris globalizáció?* Napvilág Kiadó, Budapest, 2003. 9-10.

³⁷ Bíró: *i. m.* 76.

kötöttek és az extraterritoriális hatályú törvények száma nem túl nagy. Hiába kérdőjelezi meg ezért a globális gazdaság a területileg meghatározott politikai egységek struktúráit, mert fennállása abszolúte függ ezektől.³⁸

5. Az új középkor és a tribalizmus

Alain Minc a globalizáció vázolt folyamataival összefüggésben arra az álláspontra helyezkedett, hogy jelenleg a káosz és az „új középkor” korszakát éljük, a bizonytalanság korát, ahol egyértelműen restaurálódik a „törzsiség”, a föld, a vér és az identitás komponenseinek „fontosságát” hangsúlyozó felfogás.³⁹ Ennek egyértelmű bizonyítékai szerint a különböző nemzetiségi törekvések és konfrontációk, ekként a flamand-vallon ellentét, a skót irredentizmus, a katalán autonómia, az ír konfliktus, a baszk törekvések, illetve az olaszok megosztottsága. Minc véleményét alátámasztandó kiemelném, hogy a globalizációs mechanizmusokra reflektálva érdekes módon (újra) megerősödött a nacionalizmus. *Zakaria* megfigyelései szerint a „gazdasági vagyon növekedésével” egyidejűleg – és azzal arányosan – erősödik a nacionalizmus is,⁴⁰ Castells pedig nem kevesebbet állított, mint hogy a globalizáció kora egyben a nacionalizmus újjáéledésének kora is. Véleménye szerint a nacionalizmusok ezredforduló körüli, robbanásszerű felerősödése összefüggésben áll a meglévő nemzetállamok gyengülésével és a nacionalista indíttatású identitás kifejeződése a „látszólag homogenizáló high-tech világban is virulens.”⁴¹ Az etnikai megosztottság, illetve az egyes erők által generált etnikai konfliktusok léte a „hosszú XX. század” még hosszabbra nyújtásának szomorú fejleménye – egyesek szerint pedig egyenesen az ősi, primordiális gyűlölet folytatása.⁴² Úgy gondolom, hogy az ilyen irányú konfrontációk, nem ritkán nyílt (akár a fegyveres összecsapásig eszkalálódó) összeütközések mellett semmiképpen sem lehet szó nélkül elmenni.

Minc véleménye szerint egy olyan világrend felé haladunk, amelyet három hatalmas gazdasági kontinens ural (Amerika, Ázsia és Európa), a többi térség pedig tranzitövezetté, befolyási zónává vagy „gazdátlan” régióvá süllyed (így pl. Afrika). A piacok hadszínterekké változtak, ahol a küzdelem a világ korlátozott megtakarításai feletti kontroll megszerzéséért, a pénzforgalom kisajátításának képességéért, a hatalomért és a dominanciáért zajlik.⁴³ Emellett ún. „szürke zónák” jelennek meg, azaz olyan, „*pontosan körülhatárolt országok, régiók, térségek, amelyekben eltűnnek a rend hagyományos struktúrái*” és a törvényes hatalmon kívül álló hatalmak jelennek meg (a maffia, mint teljes expanzióban lévő társadalmi forma, a kábítószer-kereskedők, a kirekesztett és perifériára szorult tömegek, illetve az egyes nagyvárosok agglomerációiban megjelenő bűnöző galerik).⁴⁴

Ezen problémák kezelésére nem sok megoldással szolgál, hacsak a Francia Köztársaság apropója kapcsán felhozott érvet nem, amely szerint a nemzetállamot, mint a problémák megoldására képes hatalmat vissza kell hozni a köztudatba. Úgy gondolom azonban, hogy a XXI. században számos olyan regionális, vagy akár globális léptékű probléma figyelhető meg, amelynek kezelése regionális, vagy akár globális választ kíván. Ilyen problémát jelent az univerzálisan szerveződő terrorizmus, a nemzetközi szervezett bűnözés, a határokon átnyúló drokartellek léte, illetve az általuk okozott konfliktusok kezelése, de ezen a ponton kell

³⁸ Clark: *i. m.* 88.

³⁹ Minc, Alain: *A káosz kontinense? Új középkor*. Holnap Kiadó, Budapest, 2012. 16.

⁴⁰ Zakaria, Fareed: *A posztamerikai világ*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009. 63.

⁴¹ Castells: *Az identitáskés hatalma...* 55-57.

⁴² Mount, Gavin: *A „World of Tribes”?* In Fry, Gregg – O’ Hagan, Jacinta (eds.): *Contending images of World Politics*. London, Macmillan, 2000. 154.

⁴³ Minc: *i. m.* 48-50.

⁴⁴ Uo. 55-68.

megemlíteni a nemzetállami határookra érzéketlen transznacionális társaságokra, hitelminősítő intézetekre, avagy a bankok hitelezési gyakorlatára vonatkozó átfogó szabályozás hiányát is.

6. Az ún. Birodalom-elmélet

A globalizáció népszerű toposzai között szerepel a Birodalom jelenségének megragadása és elemzése is. *Hardt és Negri Empire* című munkájukban amellet érvelnek, hogy „a globális piac és termelés áramköre mellett kialakult egy globális rend, az irányítás új logikája és struktúrája – a szuverenitás új formája. A Birodalom az a politikai tényező, mely szabályozza ezen globális csereforgalmat, ő az a szuverén hatalom, amely kormányozza a világot. (...) A szuverenitás új formát öltött egy sor nemzeti és nemzetek feletti szervezet képében, melyeket kizárólag az irányítás és az ellenőrzés logikája egyesít. (...) A Birodalom irányítóhatalma korlátlan, (...) a társadalmi rend valamennyi regiszterén játszik, a szociális világ mélységei felé terjeszkedik. Uralmának tárgya a társadalmi élet a maga teljességében.”⁴⁵ A birodalmi hálózat épp olyan hatalmi monopóliummal rendelkezik, mint a vesztfáliai békét követően a nemzetállam, a nemzetközi rendszer pedig végül világrendszerre transzformálódik. Negri szavaival élve: a jogi funkciók érvényesülése és hatékonysága továbbra is az autoritás forrásához van kötve, ám az már messze a nemzetállam határain túlra koncentrálódik: a birodalmi szuverenitás égisze alatt érvényesül.⁴⁶

A szerzőpáros ugyan kategorikusan cáfolja, hogy az Amerikai Egyesült Államokat írta volna le a Birodalom fogalmával, mégis van pár adat, ami meggyőzően bizonyítja az USA egyetlen szuperhatalmi státuszát. Katonai szempontból ugyanis az USA az egyetlen globális szuperhatalom. Katonai költségvetése 2004-ben a világ 191 állama katonai kiadásainak 45%-át tette ki; az USA folytatott a XXI. század kezdeti szakaszában jelentős katonai akciókat (Afganisztán, Irak), illetve ő rendelkezik a világ legfejlettebb hadseregével – amellet, hogy 46 országban vannak katonai támaszpontjai.⁴⁷ Gazdaságilag persze ennél árnyaltabb a kép, így többközpontú hatalmi struktúráról beszélhetünk (USA, Kína, Japán, Oroszország, Németország, az arab államok etc.), mégis elmondható, hogy az USA által preferált gazdasági elképzelések (neoliberalizmus, neoklasszikus közgazdaságtan, washingtoni konszenzus, szabadkereskedelelem, privatizáció, dereguláció, illetve a piacra való támaszkodás a kormányzattal szemben) nagy jelentőségre tettek szert és szinte hegemon pozícióba kerültek. A Reich által szuperkapitalizmusra keresztelt jelenség a politikára is áterjedt és „foglyul ejtette a demokráciát.”⁴⁸

Ahogy *Bíró Gáspár* fogalmazott: a XXI. század elejére kialakult egy olyan konstrukció, amelyben egy „vitathatatlan”⁴⁹ eszmei alapokon álló (igazságosság, szabadság, demokrácia) és az univerzalizálás igényével fellépő Amerikai Egyesült Államok geostratégiaiilag is az egyetlen, mely olyan globális hatókörrel rendelkezik, amely képes az egyetemességet gyakorolni. Az USA nagyon is tudatában van primátusának a technológiák terén, illetve a katonai potenciáljával is tisztában van. Az információs technológiák terrénumban gyakorolt fölényét a mai napig igyekszik megőrizni- olyannyira, hogy azt sikerült komoly garanciákkal körbezártatnia a védjegy- és szabadalmi, illetve szerzői jogi szabályozás

⁴⁵ Hardt, Michael – Negri, Antonio: *Empire*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2001. Preface, XI-XV.

⁴⁶ Szilágyi Péter: A jogbölcsélettel szembeni kihívások a harmadik évezred kezdetén – Magyarországról nézve. *Magyar Közgazdaság*, Vol. LIV (2004) No. 3, 146.

⁴⁷ Simai: i. m. 78.

⁴⁸ Reich, Robert B.: *Szuperkapitalizmus. Az üzlet, a demokrácia és a mindennapi élet átalakulása*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009. 252.

⁴⁹ A magam részéről a „vitathatatlan” jelző helyett szerencsésebbnek tartanám a „megkérdőjelezhetetlen” vagy *mainstream* jelzők használatát.

nemzetköziesítésével.⁵⁰ Az alapvető emberi jogok és szabadság univerzalitásának propagálásával ráadásul politikai értelemben is sikerült magának egy bizonyos szintű legitimitációt biztosítania – azonban nem téveszthetjük szem elől, hogy a világ többi kultúrája számára ez a fajta mentalitás esetlegesen a kolonizáció időszakának történéseit idézheti fel.⁵¹

A globalizáció egyes felfogások szerint akként formálja át a nemzetközi jogot, ahogyan azt az amerikai teoretikusok diktálják. Ezzel a globális világrend fundamentumává teszik a „gonosz tengelyével” szemben folytatott „igazságos háború” tanát – és az új világrendtől való bármi nemű eltérést automatikusan a terrorista akció stigmájával sújtanak.⁵² Ráadásul ezt a doktrínát sokak szerint próbálják az emberi jogokkal legitimálni. *Habermas* „emberi jogi imperializmust leíró elmélete szerint egyre nyíltabban egy külső támadás törvényesítésének „adu ászaiként” funkcionálnak az emberi jogok, hiszen az amerikai érdekekkel konform politikát folytató. Ám emberi jogokat sértő országokat (pl. Szaúd-Arábia, Pakisztán) nem éri beavatkozás, míg az amerikai érdekekkel ellentétes államokat igen.⁵³ Úgy gondolom, hogy az emberi jogi érvek domináns pozícióba kerülése és számon kérése pozitív jelenséggént értékelhető, az emberi jogok álarca mögé bújtatott, a *ius ad bellum* gyakorlását artikulálatlanul biztosító gyakorlat azonban nem feltétlenül.

7. A neoliberalizmus és az állam gazdaságpolitikai szerepvállalása

Az évtizedeken keresztül sikeresnek mondható „jóléti állam – projecttel” szemben az 1970-es évek végétől kibontakozó, majd teljes dominanciára szert tevő monetarista (neokonzervatív/neoliberális) ortodoxia tényerése kapcsán *Galbraith* világosan leszögezte, hogy a monetarista offenzíva az USA-ban, illetve számos nyugat-európai országban a második világháború után fennálló, viszonylag széles körű társadalmi konszenzuson és állampolgári legitimitáción nyugvó gazdaságpolitika ellen irányult.⁵⁴ Ezen erők *Friedrich August Hayek* és *Milton Friedman* nézetének akceptálását valósították meg, a „piac megtisztulásának” tételére építvén egész krédójukat: eszerint a rugalmas árak jóvoltából a gazdaság képessé válik önmaga stabilizálására,⁵⁵ az állam pedig szinte csak ott funkcionálhat, ahol a piaci integráció nem lehetséges. A fenti körhöz sorolható ún. *empirikus libertáriánusok*⁵⁶ számára az egyéni szabadság, illetve a piaci mechanizmusok rendelkeznek egyértelmű értékkel, a társadalmi igazságosságra való törekvés pedig – Hayek tanai nyomán – feleslegesnek és károsnak tekinthető. Hayek ugyanis akként érvelt, hogy az egyenlőségre való törekvés csökkenti, illetve megsemmisíti a szabadságot.⁵⁷ Véleménye szerint egyedül a piac képes arra, hogy oltalmazza az egyéni szabadságot és gazdasági hasznot teremtsen. A

⁵⁰ Biró: i. m. 84-93.

⁵¹ Emellett az USA, mint „birodalom” tézisének komoly ellenzői is vannak. *Immanuel Wallerstein* szerint az USA 2001. szeptember 11-ével egy, az 1970-es években kezdődött hanyatlás döntő fázisához érkezett. „Azok a gazdasági, politikai és katonai tényezők, amelyek az USA hegemoniájához hozzájárultak, ugyanazok, amelyek elkerülhetetlenül elhozzák a jövőendő hanyatlást. (...) Az igazi kérdés nem az, hogy az USA hegemoniája elpárolog-e, hanem hogy képes lesz-e egy szép búcsúra, minimális kárt okozva a világnak és önmagának.” Ld.: *Wallerstein, Immanuel: The Eagle Has Crash Landed. Foreign Policy*, Summer (Jul/Aug) 2002. 60-68.

⁵² Buzogány Áron: A Birodalom nem vág vissza. *Eszmélet*, 58. szám, 2003 nyár, 168.

⁵³ Pokol Béla: *Globális uralmi rend. II. kötet*. Kairosz Kiadó, Debrecen, 2008. 179.

⁵⁴ Forgács: i. m. 88.

⁵⁵ Bishop, John D.: Adam Smith's Invisible Hand Argument. *Journal of Business Ethics*, Vol. 14 (1995) No. 3, 165-180.; Palley, Thomas I.: Milton Friedman: The Great Laissez-faire Partisan. *Economic & Political Weekly*, Vol. 41 (2006) No. 49. 5041-5043.

⁵⁶ *Nicholas Barr* tipizálása, ld. *Barr, Nicholas: A jóléti állam gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009. 92.

⁵⁷ Hayek, Friedrich August: *Law, Legislation and Liberty*, in *The Mirage of Social Justice*. Routledge & Kegan Paul, London, 1976. 67..

társadalmi igazságosságba vetett hit preferálása, illetve az állam gazdaságpolitikai szerepvállalása szerint „szükségszerűen közelebb és közelebb visz a totalitárius rendszerhez.”⁵⁸

Friedman még egyértelműebben fogalmazott, amikor *expressis verbis* rögzítette, hogy „a kormány hatáskörét korlátozni kell. Fő feladata szabadságunk mind a kapuinkon kívüli ellenségeinkkel, mind pedig polgártársainkkal szembeni védelmezése kell legyen: hogy őrizze a törvényességet és a rendet, hogy kikényszerítse a magánszerződések teljesítését és hogy erősítse a versenypiacokat.”⁵⁹ A klasszikus éjjeliőr-állam eszményétől – amely az államnak csak negatív funkciókat tulajdonított⁶⁰ – annyiban jelentettek csak eltérést ezek az elméletek, hogy az állam számára – *ultima ratio* jelleggel és meglehetősen korlátozott hatókörrel – megengedték, hogy bizonyos közjavakra vonatkozó, a nyomor csökkentése érdekében tett redistribúciós tevékenységet végezzen.⁶¹

Eme megállapításokat fokozta aztán a végletekig az ún. *Új Jobboldal*, amely már egyértelműen piacbarát és „államellenes” politikát sürgetett. Margaret Thatcher (1979) és Ronald Reagan (1980) paradigmaváltása nyomán ezek a kívánalmak az 1980-as évek hajnalától kormányzati patronálásban is részesültek. Ekkoriban vált uralkodóvá az a nézet, amely a neoliberális gazdaság-és fejlesztéspolitika keretein belül a piaci folyamatok primátusát, az állam gazdasági-társadalmi beavatkozásának drasztikus mértékű redukcióját és a nemzetközi gazdaságba történő integrációt hirdette.⁶² Don Kalb a globalizáció jelenleg érvényesülő formáit a „világméretet öltő piacosítás politikai vállalkozásának” tekinti, amelynek fő támogatói a nemzetek feletti ágensek profitot realizáló szegmensei, illetve a függő országokban velük kooperáló (komprádor) szövetségeik.⁶³ Ezen folyamatok ideológiai bázisául (Hayek és Friedman mellett) az ún. washingtoni konszenzus (az IMF, a Világbank és az amerikai Pénzügyminisztérium által lefektetett)⁶⁴ programpontjai szolgálnak. Ezek a fiskális fegyelmet, a szűkebb költségvetést, az adókedvezmények csökkentését, a pénzügyi liberalizációt, az exportösztönző valutaárfolyamokat, a külkereskedelem útjában álló akadályok lebontását, a külföldi működőtőke belépésének megkönnyítését, a privatizációt, illetve a totális gazdasági deregulációt preferálják.⁶⁵ A globális szabályozó hatalmak, főként az IMF és a Világbank által elvárt vagy kikényszerített „strukturális kiigazítás” programja, illetve politikája folytán szinte az egész glóbusz a neoliberális „kísérlet” laboratóriumává vált – a bipoláris világrend összeomlását követően immáron a posztoszocialista térségben is. „Mindenütt a liberalizálás, dereguláció és privatizáció politikáját, a piaci spontaneitás szerepét helyezte előtérbe az állami szabályozás ellenében és nagymértékben hozzájárult a nemzetgazdaságok világgazdasági nyitottságának fokozódásához, az interdependenciák kiszélesedéséhez és elmélyüléséhez.”⁶⁶ A neoliberális konszenzus tehát összefoglalóan azt jelenti, hogy általános jelleggel utasítják el a keynesiánus intézkedéseket, emellett pedig realizálni igyekeznek az „állam kiüresítését mind több és több állami funkció privatizációja útján.”⁶⁷

⁵⁸ Hayek: *i. m.* 68.

⁵⁹ Friedman, Milton: *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press, Chicago, 1962. 2-3.

⁶⁰ Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I. A modern állam elméletének előzményei és történeti alapvonalai*. Szent István Társulat, Budapest, 2009. 256.

⁶¹ Barr: *i. m.* 95.

⁶² Scheiring Gábor – Boda Zsolt: Lehet más a fejlődés? In: Scheiring – Boda: *i. m.* 10.

⁶³ Kalb, Don: A folyamatoktól az erőszakig. Politika és tudás a globalizációról és birodalomról folyó vitákban. In: Scheiring – Boda: *i. m.* 19.

⁶⁴ Stiglitz: *i. m.* 34.

⁶⁵ Szigeti: *i. m.* 133-134.

⁶⁶ Szentés: *i. m.* 70.

⁶⁷ Crouch, Colin: The terms of the neoliberal consensus. *The Political Quarterly*, Vol. 86 (1997) No. 4, 357. és 359.

A fenti, *mainstream* érvelés mellett hozzá kell azonban tenni, hogy az állami szerepvállalást a neoliberális dogma érvényesülési keretei között sem tételezi mindenki egységesen. Amint a bevezetőben is utaltam rá, a népszerű „állam visszaszorulása/visszaszorítása” értelmezési kánon mellett megjelent egy olyan argumentáció is, amely az állami feladat-és hatáskörök újrafazonírozásáról beszél. A kormányzatok *ab ovo* eltérnek a kisebb állam doktrínája elvárásaitól, noha jól felfogott érdekből ezt az üzletbarát atmoszféra kialakítása és a külföldi működőtőke bevonása végett teszik. Wacquant meggyőzően érvel amellett, hogy a piac dominanciáját biztosító intézményi szerkezetet végső soron mégiscsak az állam határozza meg. Interpretációjában a neoliberalizmus nem gazdasági, hanem politikai projektként tételeződik, amely az állam lebontása (ha úgy tetszik, „elhalása”) helyett annak újjászervezését jelenti. A neoliberalizmus felfogása elutasítja ugyan a kollektív profilú gazdaságpolitikai megoldásokat (keynesiánus és szocialista praxis), ám az éjjeliőr vagy bakterállam melletti érveket is. „*A neoliberalizmus szeretné megreformálni és átalakítani az államot annak érdekében, hogy az tevékenyen támogassa és mozdítsa elő a piacok folyamatban levő kiépítésének politikai projektjét.*”⁶⁸

Emellett a tudományos irodalomban az elmúlt években megjelentek a neoliberalizmust elutasító felfogások is. Ennek hátterében az állt, hogy rájöttek: „*a washingtoni konszenzus nem átfogó, politikailag és érzelmileg semleges törvények, hanem durva érdekek tudományosságba öltöztetett összefoglalója volt, amely egy megrokkant nemzetgazdaságot, növekvő szegénységet és nyomasztó adóssághalmazt eredményezett.*”⁶⁹ Ezen kritika egyik iránya a Robert Hunter Wade nevével fémjelzett⁷⁰ *Governing the Markets* irányzat, melynek lényege, hogy a délkelet-ázsiai szisztéma nyomán megrajzolható a kapitalizmus keretein belül maradó és a hosszú távú fejlődés célját szolgáló, ám a gazdaság működésébe aktívan beavatkozó állam képe. Wade szerint az államilag koordinált ipari politikák és programok léte hozzájárulhat a fejlődő államok gazdasági növekedéséhez, sőt, annak ez szükséges feltétele is. Csak említés szintjén hozom fel továbbá a Wade kutatásaihoz is kapcsolható fejlesztő állam (*Developmental State*) példáját, illetve a *neokeynesiánus* gazdasági irányzatot, amely a monetarizmusra adott válasz és kihívás.

8. Összegzés

A fentiekben valóban csak tónusszerűen tudtam felmutatni a globalizációval összefüggő népszerű toposzokat. Ezek leggyakrabban a klasszikus nemzetállami szuverenitás marginalizálódásával állnak összefüggésben, de érintik a XXI. századra jellemző főbb társadalmi, illetve gazdasági trendeket is. Úgy gondolom, hogy az egyes pontok végén tett javaslatok, illetve a legújabb teóriák említés szintjén történő szerepeltetése is komoly bizonyítékai annak, hogy az évtizedeken át axiómaként kezelt neoliberális dogmákkal szemben egyre nagyobb relevanciára tesznek szert az állam új típusú szerepvállalását előre vetítő elméletek. Ezek nyomán a jövőben talán kreálható egy olyan konstrukció, amely a demokratikus pluralizmus égisze alatt és a szabályozott piac keretein belül egyesíti a piac, a civil társadalom és az állam erőit, még hozzá akként, hogy az első szektorban a civil társadalmat, a másodikban az államot és a harmadikban a piaci intézményeket helyezi el. Amennyiben a tudomány képviselői többségében kiállnának egy ilyen elmélet mellett, a globalizáció fentebb említett toposzai is lecserélődnének, de legalábbis újabb komponensekkel egészülnének ki. Az állam ugyanis a hatékonyságra koncentráltan, a jó

⁶⁸ Wacquant: *i. m.* 20.

⁶⁹ Róna Péter: Előszó. In: Scheiring – Boda: *i. m.* 8.

⁷⁰ Wade, Robert Hunter: *Governing the Markets. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press, New Jersey, 2003.

kormányzás kritériumainak szem előtt tartásával, a demokrácia, az alkotmányosság és az emberi jogok értékeinek preferálása mellett, a piaci kudarcok korrigálásának társadalom által is legitimált jogosítványa birtokában a jövőben akár a fejlődés katalizátora is lehet.

AZ ÁLLAM KÖZIGAZGATÁSÁNAK ALAPJAI

*Reiterer Zoltán**

Bevezetés

Az állam feladatai közül a köz igazgatásának eredményesebb és hatékonyabb ellátásához szükségeszerű annak alapjait megismerve, arra támaszkodva áttekinteni az abban rejlő elveket, amelyek megkérdőjelezhetetlenné teszik a közjogi szabályozás ésszerű és erkölcsi indokoltságát is. A közigazgatás tudományát segítségül felhasználva válnak igazolhatóvá az igazgatást szolgáló eljárásjogi és anyagi jogi jogszabályok, illetőleg az azokban teret nyert, az egyénre és az eljáró szervekre hatással bíró jogosultságok és kötelezettségek. Ezen alapok a fenti tudomány fejlődésének, illetőleg művelői munkásságának eredményeként érhetőek el számunkra, biztosítva a jogi és erkölcsi alapot a javarészt alá-fölérendeltséget tartalmazó közigazgatási jogviszony gyakorlásához. E jogosultságok és kötelezettségek nem gyakorolhatóak, viselhetőek, illetőleg viseltethetőek másképpen, csakis oly módon, ha megingathatatlan alapokon nyugszanak, ezzel is biztosítva az állami akarat kifejezhetőségét és annak akár kényszer általi érvényesíthetőségét.

A német hatást gyökereiben magában hordozó magyar közigazgatás-tudomány néhány jeles képviselőjének munkáiból kiemelve kívánom annak alapjait és fejlődését ismertetni, mely művekben megfogalmazást nyer többek között a közigazgatás jogrendbeli helye, szerveztségének, irányításának, racionalizálásának, valamint a vezérkar szükségessége. Emellett kifejezésre kerül, hogy vannak a mai jogalkalmazónak és „ügyfelének” már természetes, az anyagi, valamint az eljárásjogi joganyagok által biztosított alanyi jogok, és a döntések jogorvoslásához kapcsolódóan az alaki, illetőleg anyagi jogerő elválása tágabb teret nyit ezek védelméhez.

A közigazgatás-tudomány eredményei a fentiek mellett biztosítják tárgyuk további kutatásának, valamint a már felelhető munkák újszerű hasznosításának lehetőségeit is.¹

1. Közigazgatási jogi alapvetések

A köz igazgatásának meghatározása jogtudományi szempontból több megközelítést is felajánl, szemléletenként más-más csoportba rendezve egyes alapelemeiket. *Concha Győző* a fogalom alatt az összes állami működést, *Lorenz von Stein* állami akaratként a törvényhozást, cselekvésként az igazgatást, *Csiky Kálmán* a jogalkotást, és a jogalkalmazást elkülönítve a végrehajtást, amely gondolata jogállamiság eszméjéhez köthető azáltal, hogy megfogalmazást nyert a végrehajtói hatalmon belül az ellenőrzött közigazgatás létrehozása, ezáltal pedig annak az igazságszolgáltatástól történő elválasztása. E felfogáshoz áll közel *Tomcsányi Móric* gondolata is, aki a közigazgatáson már a közfeladatok megoldását és az állami feladatok jogrenden belüli ellátását értette. A fentieket is figyelembe véve a közigazgatás: „a legfőbb

* Doktorandusz, Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája. Email: a.profi4@hotmail.com.

¹ Erre kínálkozik jó példának a napjaink közigazgatási kormányzati tevékenységének irányait meghatározó, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium részéről 2011 júniusában, illetőleg a 2012 augusztusában közreadott Magyar Program 11.0, és 12.0., melyek célja a magyar közigazgatás megújítása.

képviselői szerv által elfogadott törvények végrehajtására létrehozott szervek közhatalom birtokában, jogszabályi keretek között végzett végrehajtó-rendelkező tevékenysége.”²

E fogalomhoz fűzhető annyi magyarázat, hogy e fogalomba a legfőbb képviselői szerv mellett más jogalkotók mint alaki vagy belső jogforrások is, illetőleg az elfogadott törvények mellett alacsonyabb szintű jogszabályok mint anyagi vagy külső jogforrások is értendők, s előbbi jogforrások sajátja, hogy ők maguk is a végrehajtó szervezet részei, illetőleg alkotott jogforrásaik egyben rendelkezésnek tekintendők. Emiatt a közigazgatás – a fentiekben idézett megállapítással szemben – nem csupán a törvények végrehajtása, azaz nem szűkül le végrehajtó-rendelkező tevékenységre, hanem egyben jogszabály-előkészítési tevékenységet is magában foglalóan közpolitikai döntések szakpolitikai előkészítése is. Az előkészítő munkába, eredményének kialakításához – a kulturált politikai élet követelményeinek megfelelően – megkerülhetetlenül szükségszerű az érintetteket képviselő szervezetekkel a társadalmi érdekegyeztetések lefolytatása, valamint az ellenzékét képviselők véleményének meghallgatásával az általuk előterjesztett javaslatok megvizsgálása is. A mindezek figyelembe vételével is kialakított javaslatokat vitatja meg a kormány, illetőleg a parlament, majd meghozza felettük a politikai döntést. E cselekménysor rövidítettebb változata érhető tetten a miniszter által kibocsátott rendeletek esetében, melynek megelőző aktusaként minisztériumának közszolgái készítik számára elő döntésre az egyes kibocsátandó normákat.

Szervezéstudományi szempontból megközelítve a közigazgatás fogalma, annak sajátosságait bemutatva érhető el. Ezeket számba véve megállapítható, hogy a közigazgatás az állami szervek rendszerének elkülönül alrendszere, mely az egész társadalomra kihatóan lát el szervező tevékenységet, s ezt sajátos szervezeti formában, hivatásos apparátussal, az állami akarat gyakorlati végrehajtásának megszervezése érdekében teszi.³

2. A közigazgatás-tudományról

E tudomány előzményeként említhető a kameralisztika egyik eleme a *Policeywissenschaft/politia*, amely a XVIII. század – alapvetően – német nyelvterülethez kötődő jelensége. A *Kameralwissenschaft* néven is ismert tudomány klasszikusan Poroszországhoz köthető, azonban fejlődésének hátterében francia hatás, *Delamare* munkája húzódott meg. A kameralisztika – egyben többféle tudomány gyökeréről is szolgálva – két későbbi tudományt, a közigazgatás-tudományt, illetve a közgazdaságtant foglalta magában. A kameralisztika osztrák képviselőjének, *Joseph von Sonnenfels* munkásságának hatása érhető tetten leginkább az alapok között a magyar közigazgatás-tudományban.⁴

A francia és a német tudománytörténet már az 1700-as évek elejétől jegyzi a közigazgatás-tudományt, melyek az ezernyolcszázad évek közepétől kaptak teret a közigazgatási tárgyú művekben. A közigazgatás-tudomány a XIX. század elején nyerte el helyét a tudományok között, melynek három nagy rendszereként a francia, a német és az angolszász közigazgatás említhető. A modernnek tekintett közigazgatás-tudomány kialakulásának egyik mérföldköveként tekinthető a német Lorenz von Stein munkássága. A német közigazgatás-tudomány meghatározó jelentőségű a közigazgatási jogi dogmatika és a közigazgatástan területén egyaránt. Jeles képviselője, *Robert Mohl* az 1859-ben megjelent művében (*Encyklopädie der Staatswissenschaften*) az államtudományokat dogmatikaira és történetire osztja, mely előbbinek része a kormányzati jog, s többek között kiemeli, hogy az igazgatásnak

² Kalas Tibor: Az igazgatás. In: Nyitrai Péter (szerk.): *Közigazgatási jog alapképzésben résztvevő hallgatók részére*. Virtuóz Kiadó, 2007. 30.

³ Uo. 27-29.

⁴ Koi Gyula: *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban – Hazai és nemzetközi tudománytörténeti visszapillantás a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. PhD-értekezés, Győr, 2013. 40-47.

a szellemére és alakjára tekintettel is tökéletesen alkotmányosnak kell lennie. Az igazgatás nem tűzhet ki magának önkényesen célokat, az alkotmányban rögzített célokat kell teljesítenie. Az igazgatást olyan entitásnak tartja, amely sokkal inkább cselekményekből, mintsem elvekből vagy intézményekből áll.⁵

Lorenz von Stein hét kötetre osztott fő művében (*Die Verwaltungslehre*) közigazgatási tanait foglalta össze, amely a mai napig alapként szolgál, melyben fő témaként elvi tételeket fektetett le, bemutatta a közigazgatás egész rendszerét, valamint meghatározta az összehasonlító közigazgatási jog lényegét. Ez utóbbi egyrészt alaki összehasonlítást tartalmaz, ám valódi tartalma az érvényben lévő, összehasonlított jogok tételes különbségeinek bemutatása, melynek alapját a vizsgált ország gazdasági, társadalmi és politikai állapotának, illetőleg népe jellemének tanulmányozása képezi.⁶

Stein művéhez magyar tanítványa, *Concha Győző* szolgáltatta a Magyarországra vonatkozó részt, így e munkában hazai jogunk is megjelenik. *Szamel Lajos* megállapítása szerint Magyarországon a közigazgatás-tudomány a három nagy közigazgatási rendszerhez képest több mint egy évszázados késéssel kezdett formálódni, melynek okai között fellelhetők a kiegyezés előtti időszakra jellemző pangó gazdasági, politikai, és ennek következtében szellemi élet, emellett az a tény is, hogy nem volt tárgya a magyar közigazgatás-tudománynak. A monarchia kebelén belül az első felelős minisztérium felállítását megelőző időszakban magyar központi kormányhatóságok nem működtek, a Bécsből irányított helytartótanács önálló döntéseket nem hozhatott, csupán parancsokat teljesített. Hátráltató körülmény volt továbbá, hogy a kiegyezés után a közigazgatás rendszerének kiépítése alól hiányzott az elméleti alap, ám a gyakorlati is, ugyanis a szabadságharc utáni két évtizedben nem juthattak magyarok praxishoz a modern közigazgatásban, s ennek eredményeként a dualizmus időszakában nem rendelkezett Magyarország a köz szükségleteinek kielégítő megszervezésére alkalmas közigazgatással. Ez időben Nyugat-Európa fejlettebb államaiban már közigazgatás-tudományi irányzatok versengtek és hatottak egymásra, amelyekhez felzárkózni a magyarnak a tudományos életnek a haladó eszmeáramlatoktól történő intézményes lezárása, a kiváltságok és rendőrállam konzerválására való törekvés, valamint az egyoldalú német befolyás miatt nem volt esélye.⁷

Szamel állításával szemben azonban utalni lehet arra a tényre, hogy a hazai közigazgatás-tudomány minden nehézsége ellenére is a nagy közigazgatási rendszerekkel szinte együtt haladva fejlődött. A magyar közigazgatási jogi irányzat kezdeteit *Zsoldos Ignác* 1842. évi, illetve *Récsi Emil* 1854-1855-ben keletkezett fő művétől számíthatjuk. Emellett a közigazgatástani irányzat hazai művelése *Karvasy Ágoston*nal közel évre pontosan azonosan, 1843-1844-ben indult meg. *Zsoldos Ignác*nak „*A szolgabírói hivatal*” című munkája kiemelendő fontosságú, mely 1843-ban a Magyar Tudományos Akadémia nagyjutalmával lett kitüntetve. Az egyik legkorábbi magyar nyelvű tudományos igényű önkormányzati jogi tárgyú mű, amely egy számos közigazgatási jog különös részi kérdést feldolgozó, elméleti igényrel feldolgozott gyakorlati kézikönyv. Szerzője a művet Törvénykezési részre, illetőleg a Közrendtartási részre osztotta.⁸ *Récsi Emil* írta meg az egyik első, modern értelemben vetten is tudományos magyar közjogi munkát, *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve* címmel. A munka a közigazgatást a maga teljességében feldolgozza: a közigazgatási szervezeti jogot, az államszolgálati (mai szóval: közszolgálati) jogot, a rendészeti igazgatást, az oktatásügyet, a földművelési, a kereskedelmi, és a közlekedési ügyet is ideértve. *Zsoldos Ignác*hoz hasonlóan

⁵ Koi: i. m. 69.

⁶ Uo. 78.

⁷ Szamel Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977. 10-22.

⁸ Koi: i. m. 116. és 120-122.

ő is közigazgatási jogot művelt közigazgatástannal, amelyet többek között Karvasy Ágoston, Kautz Gyula, Kerkapoly Károly, Szilágyi Dezső és Concha Győző neve is fémjelez.⁹

Stein művének rövidebb változata (*Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts* – 1870) már a megjelenését követő évben megjelent Kautz Gusztáv fordításában, amelyhez egy tizenhét oldalas elméleti bevezetőt is írt, összefoglalva benne a külföldi közigazgatástudomány addigi eredményeit, egyben oktató is mindezt. Hazai közigazgatástudományunk főként Magyary Zoltán munkásságának köszönhetően 1901-1945 között állt olyan fejlettségi szinten, hogy a közigazgatási összehasonlítás művelése érdemében is megindult.

E fenti tények ismeretében, illetőleg szerzőink munkásságát tanulmányozva levonható az a következtetés, hogy a közigazgatástudomány elméletének művelésében nem volt számottevő lemaradásunk a három nagy közigazgatási rendszerhez viszonyítva, lemaradás csupán az elméletek által kimunkáltak gyakorlatba történő átültetésében volt. A közigazgatástudomány hosszú időn át uralkodó és időnként vissza-visszatérő tagolása szerint azon belül létezik közigazgatási jogtudomány és közigazgatástan, mely utóbbi az előbbin kívül mindent magába olvaszt, igyekezve feltárni és megismerni tárgyának természetét.

A közigazgatási jog kialakulásának előzményei leginkább Franciaországhoz köthetőek, a felvilágosult abszolutizmus polgárainak követelése arra irányult, hogy a közigazgatás tevékenysége törvények által meghatározott keretek közé szoruljon. Emellett elengedhetetlen feltétel volt az a Rousseau, Montesquieu és Voltaire által is képviselt felfogás, miszerint a közérdek a magánérdektől magasabb, nagyobb értéket képvisel, s ezért annak képviselőit kiváltságokkal, prerogatívákkal rendelkező szervezetet, a közigazgatást kell megbízni. Az ezeket tartalmazó szabályok a közigazgatási jogszabályok.

A közigazgatási jog tudományát a XIX.-XX. század fordulójára Otto Mayer dolgozta ki Németországban, tárgya nem a közigazgatás, hanem a közigazgatási jog, leggyakrabban vizsgált területei a közigazgatási jogalkotás alkotmányossága, demokratikussága, a közigazgatási jogviszony és ennek jogi szabályozottsága, illetőleg a közigazgatás jogalkalmazói tevékenysége. A közigazgatástudomány látja el a közigazgatás környezetének közvetlen vizsgálatát. Kezdetben e feladatot Németországban a kameralisztika és a rendészettudomány vállalta magára, felmérve a közigazgatás rendszerét, elemezve, racionalizálva azt, majd Lorenz von Stein megalapozta a közigazgatástan irányzatot, amely az államigazgatás feladatának a gazdasági fejlődés előmozdítását és a tényleges jogegyenlőség megteremtését tekintette.

Az amerikai közigazgatás-elmélet alapjait Taylor rakta le, aki az egyes munkafolyamatok elemzésére, mérhetőségére, összehasonlíthatóságára alapozva dolgozta ki a tudományos munkaszervezés (*scientific management*) alapelveit.¹⁰ Sajátja a fejlődés és a kiterjedtség, s az eredetileg csupán empiriára támaszkodó megoldásokat már elégtelennek tartva, szükségesnek ítéli a feladatok megoldására a tudományos támogatást. E sajátosságokat hordozza magában a gazdasági életben a nagyvállalat is, a francia Henry Fayol egy nagy bányavállalat tulajdonosaként az amerikai üzemvezetés idő és mozgás tanulmányait ültette át az igazgatási munka területére. Az igazgatás (adminisztráció) elmélet kidolgozása során észlelte a műveletek megkülönböztethetőségét, amelyek között legfontosabb a vezetés, s e tevékenység hatása minden nagyüzemnél azonos, csupán tárgyukban különböznek, ezzel együtt megállapította, hogy az adminisztráció elméletéből leszármaztak az állami üzemvezetésben is alkalmazhatóak.¹¹

⁹ Koi: i. m. 141-142..

¹⁰ Lőrincz Lajos –Takács Albert: *A közigazgatástudomány alapjai. Második, bővített és átdolgozott kiadás.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 15-17.

¹¹ Lőrincz Lajos (szerk.): *A Magyar közigazgatástudomány klasszikusai 1874-1947.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 280.

Emellett mintegy kiegészítésként kapott elismerést a közigazgatási politika, amely a közigazgatási célokat, annak eszközeit, reformjainak elvi alapjait és gyakorlati módozatait kutatja. E felosztás többféle ok miatt kritika alá vonható, bár az vitathatatlan, hogy a közigazgatási jogtudomány részeként számon tartott jogismeret, jogi pozitivizmus és jogdogmatikájának tárgya a közigazgatási jog, melyen belül az utóbbi időkben nyert teret az a nézet, hogy a kutatás középpontjába ne a hatóság-ügyfél egymással szembeni, hanem szükségletek kielégítését elváró állampolgár-közigazgatás kapcsolata álljon. A közigazgatási célok, eszközök, reformok eredendően valóban nem jogi tárgyú megközelítések, azonban az azokról hozott politikai döntés után jogilag intézményesítésre ítéltetnek.¹²

3. A magyar közigazgatás-tudomány kezdetei, elméletének kialakulása és fejlődése

Miután a közigazgatás mint állami tevékenység politikai jelleget hordoz, ez rávetül annak tudományára, mint a társadalom-tudományokon belüli politika-tudományra is.

A kiegészítést követő bő három évtizedben Magyarországon is bár csekély számban, de jelen voltak az ismert közigazgatási irányzatok, és azok kombinációi is. A kezdetekkor meghatározó volt az osztrákokkal való kapcsolat, a német nyelv elterjedtsége is és ezen keresztül a Németországban végbement közgazdaság-tudományi fejlődés. E ráhatásokat beépítve kezdődött közigazgatás-tudományunk kialakulása, a tételes jog kidolgozásával párhuzamosan, annak nagymérvű hiánya miatt.

A közigazgatást hazai képviselőjeként Concha Győző közigazgatástanának centrális problémája az államhatalom körének terjedelme. Nézete szerint feltétlenül szükséges az állami gondoskodás az egyéni fejlődés pozitív feltételeiről, az államnak ideiglenesen kötelessége az egyén eltartásáról is gondoskodnia, ha az elemi csapás vagy kedvezőtlen társadalmi helyzet miatt egyébként megsemmisülne. Emellett azonban nincs szabály arra nézve, hogy a közigazgatás az egyén életébe milyen mértékben és módon avatkozhat bele, ennek oka az, hogy a köznek a változó viszonyokhoz kell alkalmazkodnia. Így az államhatalom terjedelmére a szabály a viszonylagosság, e szabálynak annyira általánosnak kell lennie, hogy a legeltérőbb mértékű beavatkozásokat is biztosítani tudja. Az „össznezeti közigazgatáshoz” képest létezik az egyének külön életével foglalkozó közigazgatás, s ez az egyén érdekében, annak működését, fejlesztését elősegítően, kiegészítően működik.¹³

A magyar közigazgatási jog fejlődésének első szakaszát képviselők közül Csiky Kálmán szerint: „*mint tudomány a magyar közigazgatási jog a magyar állam összes közigazgatása terén tevékeny végrehajtó műszervekkel, ezek alaki rendjének s azon jogszabályoknak, melyek szerint e kormányzati műszervek a közigazgatási ügyeket intézik, és teendőiket teljesítik, rendszeres előadásával és megismertetésével foglalkozik.*”

A közigazgatási jogtannak a feladata az közigazgatás jogszabályaival kapcsolatos ismeretnyújtás.¹⁴ Eszerint a közigazgatási jog fő feladata megismertetni a közigazgatási szervezeteket, ezek jogrendjét és működési módját, amit a közigazgatási jog tudományának általános része tartalmaz, valamint a különös rész tartalmaként előadni azon anyagi jogszabályokat, amelyek szerint a szervezetek a közigazgatási ügyeket intézik.¹⁵

A közigazgatási jogszabályok összefoglalásának egyik alternatívájaként, amennyiben azok rendszeres földolgozás alá kerülnek, ekkor „*a jogforrások közötti különbség elenyészik a*

¹² Szamel: *i. m.* 23-26.

¹³ Szamel: *i. m.* 60.

¹⁴ Csiky Kálmán: *A magyar állam közigazgatásának joga. Kézikönyv a joghallgatók és szigorlók használatára. Első kötet: Bevezetés és általános rész. A magyar állam közigazgatási szervezete.* Szó szerinti idézet, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1888. 19.

¹⁵ Uo. 19.

*tudomány rendező keze által, a főelvek kidomborulnak, a vezéreszmék előtérbe lépnek, a részletek aprólékosságai a forrásművek tárgyában hagyatnak vissza. Ekkor lesz a közigazgatási jog tudománnyá.”*¹⁶

A közigazgatási jog tudománya nem nélkülözheti a vele rokonságban álló közigazgatástan tudományának segítségét, amely a művelt közigazgatási rendszereinek elméleteit, elvont elveit fejtegeti, s míg a közigazgatási jog tudománya azt adja elő ami van, ezzel szemben a közigazgatástan azt mutatja meg aminek lennie kell, hogy a közigazgatás a feladatának megfelelhessen, ezáltal az előbbi részére irányeszméket szolgáltat.¹⁷

Boncz Ferenc megkülönböztette a magyar közigazgatási törvénytudomány általános és különös fogalmát, mely utóbbin csak a szorosabb értelemben vett közigazgatás vagy a benső közrendészetet lévén azon törvények, szabványok és szokások összegének ismerete, amelyek az állam belső rendjének fenntartására, az állampolgárok személy-és vagyónbiztonságának megőrzésére, és a közjólét fejlesztésére szolgálnak. Összegyűjtötte a közigazgatás hatályos magyar joganyagát, és egy használható rendszert dolgozott ki azok áttekinthető közléséhez. A „Közigazgatási törvények kútffői”-be a törvényeket, a „felsőbbi” rendeleteket, a törvényhatósági szabályrendeleteket („statutumok”), a községi szabályrendeleteket, a szabadalomleveleket és a szokásokat sorolta.¹⁸

Grünwald Béla a közigazgatás rendszeréről értekezve, annak tárgyát az emberi élet organizmusában, azaz a legfontosabb életviszonyokban látta, amelyből kizárólagosan vezethető le a közigazgatás tanának tudományos rendszere, s ez fel meg legjobban a közigazgatás tanának is, amely az életviszonyokon keresztül visszavezet a közigazgatás alapeszméjéhez, ami az emberi fejlődés feltételeinek létesítése, illetőleg akadályainak elhárítása. Grünwald a közigazgatás funkcióit a személyi, a gazdasági és a társadalmi élet igazgatására tagolta. *„Az emberi élet fő alakjait véve kiinduló pontúl, a közigazgatás rendszere következőleg alakul: A. Az ember mindenekelőtt egyes személy... két fő szempont alá esik. Az egyik az ember fizikai, a másik szellemi élete. (...) van ezeken kívül egy nem kevésbé lényeges momentuma az emberi életnek, melynek alapján állanak az egyesek ép úgy, mint az államok, s ez a gazdasági élet. (...) De az ember nemcsak mint egyes él, nemcsak mint a gazdasági élet egy tényezője, hanem mint a társadalom tagja is.”*¹⁹

Fésüs György a közigazgatási jogot alakira és anyagira osztja. Az alaki közigazgatási jog a végrehajtó hatalom gyakorlására szolgáló kormánygépezet szervezetét működésének alaki rendjével együtt adja elő. Ez a közigazgatási szervezet neve alá is foglalható. Az anyagi közigazgatási jog azon jogszabályok összessége, melyek a kormány „műszervei” által, a kormányzati ügyek elintézése körül, mint anyagi igazgatási rendszabályok zsinórmértékéül megtartandók.²⁰

Kmety Károly pozitivista álláspontot megjelenítve a közigazgatási jogtudományt elhatárolja a közigazgatástantól, mivel szerinte utóbbi a politika tudományának részét képezi. Meghatározása szerint közigazgatási jog azon jogszabályok és jogintézmények összessége, amelyek meghatározzák a közigazgatási tevékenységet, megállapítják a cselekvőség jogkörét, és a közigazgatást az „összjogrendbe” illesztik. E jog tudománya annak elveivel, intézményeinek kritikai ismertetésével, magyarázatával, kifejtésével foglalkozik, s ezeket tudományos rendszerbe törekszik foglalni, s ezzel igyekszik a közigazgatási jogot „egy

¹⁶ Csiky: i. m. 17.

¹⁷ Csiky: i. m. 18.

¹⁸ Boncz Ferencz: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legújabb állása szerint. Első kötet.* Az Athenaeum R. Társ. kiadása, Budapest, 1876. 290.

¹⁹ Grünwald Béla: *A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve. A közigazgatás feladatai. Első kötet: A közigazgatás és a személyi élet.* Franklin – Társulat, Budapest, 1889. 3-8.

²⁰ Fésüs György: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve.* Az Eggenberger-féle Könyvkereskedés kiadása. Budapest, 1887. 8.

organikus egészkepen” feltüntetni.²¹ A közigazgatási jog, miként a magánjog is, tárgyi jog, így az olyan jogosultságokat biztosít az egyén számára, ami a magánjogon keresztül részére el nem érhető, s egyben felveti a lehetőségét annak, hogy a közigazgatási jog rendelkezze általánosan érvényesülő tételekkel, elvekkel, azaz dogmákkal.²² A közigazgatás gyűjtő fogalma alatt tudományi alapszükséglet a funkciók bizonyos szempontok, kritériumok szerinti csoportosítása, megkülönböztetése, összetett tartalmának elemzése, és ezáltal annak megvilágítása.²³

4. Dogmatikai hatások, irányok

A német, s ezáltal az osztrák és svájci közigazgatási jogtudományban Otto Mayer dogmatikai iránya kibontakozott és uralkodóvá vált, melynek sikere abban rejlett, hogy a magánjog tudományát követve kiépítette a közigazgatási jogtudománynak a saját jogi intézményein alapuló rendszerét, s ezzel annak egyben elméletét is. Ennek alapját, az ún. tiszta jogi módszert azonban az élettől való elszakadás jellemezte, emiatt a jogintézményeket azok történeti, gazdasági, politikai, illetőleg társadalmi hátterük nélkül konstruálták. Míg e dogmatikai irányzat a magyar közigazgatás tudományára a huszadik század fordulóját követően alig volt hatással, addig német területen a tételes közigazgatási jogtannal szemben felülkerekedett.

A közigazgatási jogi dogmatika felé történő nyitás először Vasváry Ferencnél volt tapasztalható, aki az alanyi közjogok tanának elfogadásával igazolja, hogy a közigazgatási jogban is vannak jogviszonyok, mégpedig e jogterület adja azok legváltozatosabb formáit, ami egyben annak tárgya is. Az alanyi közigazgatási jog a közjog egyik elemeként, első sorban az állam cselekvési szabadságaként (*facultas agendi rei publicae*) tekintendő, azonban a tárgyilag megállapított közigazgatási jogból a „magánosokra” is keletkeznek alanyi jogok. Ennek magyarázata, hogy az állam az objektív jog alkotásával nemcsak az egyes személyek akaraturalmát, hanem egyúttal a sajátját is korlátozza, ugyanis az alkotott tárgyi jog tiszteletben tartása annak alkotóját is erre kötelezi. Az „objektív” közigazgatási jogból keletkezett „subjektív” közigazgatási alanyi jogokat az állam jogi védelemben részesíti, „... sőt az egyeseknek ezen a tárgyi közigazgatási jogból eredő alanyi jogai megóvatalmazása és érvényesítése céljából – még saját közigazgatási szervei ellenében is – szabályszerű peres eljárást engedélyez, mindezt a legvilágosabban a modern jogállamok egyik sarkalatos intézménye, a közigazgatási bíróság igazolja.”²⁴

A törvényi és a tudományos közigazgatási rendszert szembeállítva állapítja meg, hogy előbbinek előfeltétele a kodifikáció lenne, s mivel a közigazgatási jog kodifikációja nem lehetséges, így alkalmazhatónak marad a doktrinális rendszer, melynek fő előnye az önálló tudományos rendszer, illetőleg annak önálló művelését biztosító lehetőség megadása. Jászi Viktor²⁵ sikeres jogdogmatikai vizsgálatokat végzett, és elválasztotta a közigazgatásjog tudományát a közigazgatási jog ismétől, s munkájában a fő hangsúlyt a közigazgatási intézmények elméleti kifejtésére helyezte, mert elmélete szerint ez biztosítja az egész megértését, amivel rend és áttekinthetőség teremthető. A közigazgatás és annak szervcsoportjait mint alanyait kollektív személyeknek tekinti, és pszichológiai alapon keresi

²¹ Kmety Károly: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911. 36.

²² Szamel: *i. m.* 35-53.

²³ Kmety: *i. m.* 10.

²⁴ Vasváry Ferencz: *A magyar közigazgatás központi alapszervei. Bevezetéssel a közigazgatási jogtudományba*. Politzer Zsigmond és fia Kiadó, Budapest, 1902. 10.

²⁵ Művének címe: *A magyar közigazgatási jog alapvonalai. I. kötet*. Bevezetés. Szervek. Közszolgálat joga. Debrecen, 1907. 451 oldal.

náluk a tevékenységeiket meghatározó tudati és akarati tényezőket. Ez a nézet azonban még nem sorolható a dogmatika alá, sokkal inkább az az elmélete, melyben az állam önkorlátozásának elfogadását igazolja azáltal, hogy a közigazgatási jogban a végrehajtó hatalom jogi megkötöttsége rejlik. Emellett azonosítja a végrehajtó hatalom által létesített jogviszonyokat, melyben jogpolitikai elvként fogalmazza meg a kötelezettség áthárításának korlátait, illetőleg ezek kibővítésének tilalmát. Megfogalmazza az aktusok tanának tételeit, amelyben a közigazgatási jogviszony alanyi kölcsönösen kötve vannak, s e viszonyukat egy egyoldalú közigazgatási aktus, jogügylet hozza létre, amelyet a közigazgatási szerv közhatalmánál fogva keletkeztet.²⁶

A magyar közigazgatási jogtudomány dogmatikai irányzatának képviselőjeként *Tomcsányi Móric* a közigazgatás fogalmán államszervi, közorgánumi tevékenységet ért, amely a jog alapján annak keretei között és eszközeivel igyekszik a különféle közérdekű konkrét feladatokat célszerűségi és helyességi szempontok alapján megvalósítani. E működésen belül vannak a diszkrecionális intézkedések is, amelyek ugyan a szigorúan megkötött intézkedésektől nagyobb mozgásteret adnak, ám ezek is jogilag szabályozottak, s céljuk is a jogszabály által meghatározott, így a szigorú jogszabályi előírások megsértés emellett e céloktól eltérő alkalmazásuk is jogsértő, ezáltal ezek is bírói ellenőrzés alatt állhatnak. A közigazgatás jogi szabályozottságából adódik, hogy itt is jogviszonyok keletkeznek, amelyek jogokat és kötelezettségeket tartalmaznak, s előbbin belül léteznek alanyi és nem alanyi jogok, melyekből alanyinak tekintett az, amelyet jogszabály az egyének jogi helyzetével kapcsolatban egészen pontosan, kimerítően leír jogosítvány és kötelezettség szempontjából, amivel a személy konkrét esetben fellelhető a közorgánummal szemben. Ezzel szemben a diszkrecionális intézkedéseknél nincs kimerítő meghatározottság, mérlegelési jogkör van, így ezek nem biztosítanak alanyi jogot, ám amennyiben egy mérlegelő döntéssel a hatóság előnyhöz juttatja a személyt, arra már alanyi joga keletkezik. E jog vitatása a kontenciózus ügy, amiből peresíthető igény támad, a szorosan vett alanyi jog körén kívül esőek, mint például a diszkrecionális intézkedések azonban már nem jogvita természetűek. A jogvita ügyek sajátja az eljárás tárgyát képező jogi kérdések konszummálását elvégző, végső döntést tartalmazó jogerős határozat, amely azonban nem egyező feltétlenül a véghatározattal, mert utóbbi esetében az eljáró fórum bár kimondta a végső szót, ám ez ellen fellebbezni lehet.

Jogerő szempontjából különbség tehető alaki és anyagi között, előbbi esetén az ügyben hozott határozatot már nem lehet fellebbezéssel támadni, utóbbinál az alaki jogerőn felül az ügyet többé már elő sem lehet venni, nem lehet új eljárásnak alávetni, azaz alaki és anyagi szempontból is jogerőssé vált. A jogerő intézménye a polgári jogból származik, amiben az alakilag jogerős ítéletek egyben anyagi jogerővel is bírnak, vele ellentétben a közigazgatás terén e törvényszerűség nem érvényesül feltétlenül. Más és más esettel állunk szemben a valóságos közjogi alanyi joggal, illetőleg a diszkrecionális döntés útján szerzett alanyi joggal kapcsolatos határozatok során. Míg előbbinél az alaki jogerővel együtt feltételezhetjük az anyagi jogerő beálltát, utóbbi esetében felmerül a kérdés, hogy e határozatokhoz alaki jogerő után hozzányúlhat-e a hatóság. E döntéshez zsinórmértékül annak vizsgálata szolgál, hogy két versengő közérdek, jelesül a határozat érinthetatlensége és ezáltal a jogbiztonság, illetőleg a köznyugalom, vagy a határozat változtatását igénylő közérdek, e kettő súlybeli különbsége dönt a konkrét ügyben, azonban a jogerő egyáltalán nem érvényesülhet a semmisségi, abszolút érvénytelenségi okok esetében. Mindezek felül további kérdésként merülhet fel a gyakorlatban, hogy a közigazgatási hatóságot köti-e az ugyanabban a kérdésben, de a különböző érvénnyel és hatáskörrel rendelkező más hatóság vagy bíróság döntése, ide nem értve a hatásköri vagy illetékességi összeütközés esetét. Eredendően nem, így mérlegelés után eldöntheti annak figyelembe vételét, ám vigyázni kell, hogy egy a másikkal ellentétes

²⁶ Szamel: i. m. 79-90.

határozatból helyrehozhatatlan károk ne keletkezhessenek, és csak törvényben meghatározott kivétel esetén köteles figyelembe venni a később határozó hatóság az előbbi döntő fórum, például a polgári bíróság ítéletét.²⁷

Tomcsányi a vagyoni felelősség elvének megfogalmazásával nyitotta meg munkálkodását, kidolgozta a vagyoni felelősség rendszerét,²⁸ és az állam szuverenitásának érintetlenül hagyása mellett kifejtette, hogy a közigazgatási hatóság az állam hatalma folytán, a jog által körülhatárolt területen belül tevékenykedik, s erről történő kilépése esetén a jogi felelőssége beáll, ezzel biztosítva az egyéni jogok sérelmének jóvátételét. A bíróság általi jogsértő közigazgatási határozat megsemmisítése vagy megváltoztatása mellett mellőzhetetlen az egyén vagyoni kárának megtérítése, az állam kártérítési felelősségét vélelmezni kell, kivéve az egyén jogigényének törvény általi kifejezett kizárása esetén. Ezt az állami közigazgatási vagyoni felelősséget kiegészítette a közhivatalnokok vagyoni felelősségével az olyan károkért, amelyeket a hivatalnok a hivatalos eljárás során a személyes szándékos vagy gondatlan hibájával okoz, s így előbbi károkozás objektív, utóbbi szubjektív alapú. E feltételek mellett a sértett személy bármely jogsérelem után megtérítésre tarthat igényt, még abban az esetben is, ha az pusztán magánjogi jellegűként, azaz nem közigazgatási jogi igénnyel kapcsolatban keletkezett. E fenti tétellel teljes értékűen védelmezte az egyént közigazgatási hatóságok kárt okozó tevékenységeivel szemben arra alapozva, hogy egységbe olvasztja az államot és annak hivatalnokát a közszolgálati jogviszony által, egyben megfogalmazva a károsult kárelhárítási felelősségét is, melynek elmulasztásával annak kártérítési igénye megszűnik.²⁹

Államigazgatási jogviszony elméletének (*A közigazgatási jogviszony*. Budapest, 1912. 100 oldal) alapját a jogviszony fogalmi oldaláról közelítette meg. A közigazgatási tevékenység folyamán az egyén és a közszervezet között közérdekű ügyben konkrét kooperáció jön létre, s ebben testesül meg a közigazgatási jogviszony. Ezt eredetileg látens formában már létrehozza egy életviszonyra vonatkozó közigazgatási jogi szabályozás, s ez a közigazgatási szervnek a jogszabály érvényesítése érdekében kifejtett tevékenysége által éled fel. E jogviszonyok szabályozást nyernek mind anyagi mind eljárásjogi szempontból, s felölelik az eljáró szerv, illetőleg az egyén valamennyi jogát és kötelezettségét, ezáltal valóságos ügyleti felekként állnak egymással kooperációban, ebben az egyén törvényben biztosított alanyi jogai nem sérülhetnek, s ehhez megilleti a független bírói védelem. Az alanyi jog védelmének még nagyobb jelentősége van a közigazgatási szerv diszkrecionális döntési lehetőségének kérdéskörében, amelyet a közigazgatási eljárás feladatának határoz meg, s bár a szabályozás azonos megalkothatósága vitatható, azonban ennek alapelvei egységesen megállapíthatóak. Emellett a közjog és a magánjog határára helyezi a közigazgatási jogot, melyen keresztül az alkotmány érvényesülése biztosítást nyer a való életben.³⁰

Erekly István munkájában rendszerbe foglalta a közigazgatás meghatározásait, kritikai értékelése során fogalmazta meg, hogy ezeknek az állam tevékenységének elemzésén felül ki kell terjednie az összes természetes és jogi személyekére is. E jogi tevékenységek három csoportjának egyike a jogalkotás, amely a jogszabályok létrehozást, azok átalakítását, megszüntetését foglalja magában; másodikként a cselekvést említi, mely jogi és a tényleges aktusokra bonthatóak, s részben a magán, részben pedig a közigazgatás szférájához kapcsolódnak, ezekből levezetve a közigazgatás a közjogi és a magánjogi jogügyletekből és a tényleges aktusokból áll össze. A magánjog szabályaitól a legfontosabb eltérés abban áll, hogy az állam, a vármegye és a községek, és a többi közjogi alakulatok mint magánjogi

²⁷ Lőrincz: i. m. 152-160.

²⁸ Tomcsányi Mór: *A vagyoni felelősség elve a közigazgatásban. Az állam (közhivatalnokok) vagyoni felelősségének rendszere*. Budapest, 1905. 214.

²⁹ Szamel: i. m. 104-107.

³⁰ Uo. 107-110.

személyek a törvényes képviselőjük útján magánjogi ügyleteket csak akkor köthetnek, ha őket erre illetékes közjogi szerv végleges hatállyal vagy esetről-esetre felhatalmazza.³¹ A jog szempontjából vizsgálva a tényleges aktusok szerepe a jogi aktusok előkészítő, véleményező és végrehajtói minőségükben, a jogiaknak megalapozó, illetőleg érvényességi kellékeiként szerepelhetnek, a tényleges aktus jogi szabályozás vagy hatósági jóváhagyás által jogi aktussá válhat, emellett végrehajtóját állami, megyei, községi szervvé teheti, azonban nem irányulhatnak joghatás kiváltására. Harmadik tevékenységnek az alanyi értelemben vett igazságszolgáltatást jelöli, mely során annak cselekvője tényállás megállapítása után arra következtetést von le a jogszabályokból és sérelmet orvosol.³²

Erekly szerint a cselekvések magánigazgatásra, illetőleg közigazgatásra oszthatóak, s ezen belül közigazgatásnak számítanak az állam, a megyék, a községek, s a szervezetükhöz kapcsolódó egyéb jogi személyek közjog uralma alatt álló tevékenységei. A felhatalmazottak közcél megvalósítása érdekében, közhatalom birtokában közjogi alanyi jogokat és kötelezettségeket létesítenek, átalakítanak vagy megszüntetnek, avagy ezeket közhitelűen megállapítják, nyilvántartják, illetőleg bizonyítják. Emellett a közjogi személyek mindazon tevékenysége is közigazgatás, amellyel a társadalmi szervezetek működését szervezik, irányítják, s az is, ha e személyek felhatalmazzák képviselőjüket magánjogi ügyletek kötésére, s a vagyoni jogi forgalomban megállapított különleges jogszabályokat közhatalommal végrehajtják.³³

Egyéb kormányzati funkciókkal ellentétben a közigazgatás és az igazságszolgáltatás területének ellenőrzésére a tételes jog kizárólag olyanokat tart alkalmasnak, akik e területek munkájában maguk is részt vettek, így tapasztalattal rendelkeznek, s ezáltal a szakszerű ellenőrzésre elméleti és gyakorlati képzettségükből adódóan alkalmasak.³⁴

Jogforrásokkal is foglalkozó művében kifejti a jog valamennyi ágában létező alapelveket, miszerint az emberi élet külső rendjére vonatkozó összes elvi jelentőségű „akaratkijelentésekben” az állam akarata nyilvánul meg. Ezek mint a jog különböző ágainak „kútfői” jelennek meg, és az alárendelt jogalanyok, illetőleg az összesség helyzetének szem előtt tartása, az „akaratkijelentés” kötelező erejének terjedelme, valamint azok alakja és létrehozó szervükre tekintettel többé-kevésbé önálló válfajokra különülnek. Az állam az összesség és ennek legfontosabb szervezetei is juthatnak az életüket, ezzel együtt az állam fizikai, gazdasági, illetőleg szellemi boldogulását veszélyeztető rendkívüli helyzetekbe. Ezen alapulón megkülönböztethetőek a normális viszonyokra alkalmazandó rendszerinti, illetőleg a végszükség esetén a „*salus rei publicae*” megmentését szolgáló rendkívüli jogi elvek mint kútfők összessége. Emellett a jog valamennyi ágában különbség tehető a magánemberekre, illetőleg a közfunkciók végzésére hivatott szervekre vonatkozó szabályok mint kútfők között.³⁵ A rendkívüli kútfők, azaz a kivételes és szükségrendeletek célja mindig a közérdek megóvása, ezek kivétel nélkül közigazgatási kútfők. A rendszerinti kútfők az általánosan kötelezőek, amelyeket a szerző tovább bontja jogforrásokra és szabályzatokra, mely csoportosításban előbbiek jogot alkotnak s ezzel életviszonyokat szabályozva jogrendet teremtenek, utóbbiak pedig a jogrend követésének céljaként azt szolgálva csupán szabályoznak. A közigazgatási jogot íratlan és írott forrásokba sorolja, előbbiek mint törvénytörő, és törvényrontó szokások esetében, azok érvényesülésük igazolhatósága két alapelvez vezethető vissza. Az egyik az, hogy minden jogforrásban egy jogi meggyőződést

³¹ Erekly István: *Közigazgatás és önkormányzat*. A M.T. Akadémia Jogtudományi Bizottságának Kiadványsorozata 10. szám., Budapest, 1939. 185-187.

³² Uo. 186.

³³ Uo. 187.

³⁴ Uo. 180.

³⁵ Erekly István: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*. I. kötet. II.-III. rész. Sziklai Henrik Kiadása, Eperjes, 1917. 159-161.

tartalmazó elvi jelentőségű állami akaratnak kell megnyilvánulnia, a másik pedig, hogy az összes jogforrás kötelező erejének nélkülözhetetlen előfeltétele az azokról való tudomásszerzés lehetősége. Így csak az a cselekvés, illetve magatartás képes jogforrásként szolgálni, amely jogi meggyőződést, jogi elvet vagy jogszabályt tartalmaz, illetőleg a cselekedet, magatartás csak akkor tekinthető jogforrásnak, ha egy bizonyos időn át megismétlődött, s így gyakorlattá, szokássá vált.³⁶ A törvénnyel lényegileg egy szintre emeli a szokást mint a közvetlenül nemzettől eredő jogforrást, a rendelet jelentőségét pedig ezek fölé helyezi.³⁷

5. Magyary Zoltán programja, munkássága, iskolája

Kormánybiztosi státusának időszakában szervezett, a vezetése alatt dolgozó tisztviselőkből és tanítványaiból álló munkaközössége adta tagjait intézetének tudományos munkaközösségéhez, s ez képezte alapját iskolája kifejlődésének, mely az általa kialakított koncepciót követő tudományos kutatásokon és személyes tekintélyén nyugodott. A gazdasági válság teremtette kedvezőtlen környezet hatására elfogadtathatóvá vált a közigazgatás racionalizálásának eszméje, amely a kiadások csökkentése miatt népszerű kormányzati intézkedésként hathatott. Ám eme alkotó, szolgáltató, szükségleteket kielégítő közigazgatási reformelképzelései³⁸ valójában nem találkoztak a kormányzati igénnyel, ami egy elnyomó hatóságra tartott igényt. Ebben a helyzetben csupán a gazdasági nyomás kényszere alatti takarékoskodás jelent meg valódi reform helyett a közigazgatás változásában. Ennek folytán a közigazgatás az 1930-as években megmaradt a korának nem megfelelő minőségi színvonalán, messze elmaradva a fejlettebb országok szervezetéhez viszonyítva mind rendszerében, mind pedig működését tekintve.

Magyary programja magában foglalta a központi és az önkormányzati irányítás helyes arányainak kialakítását, a közigazgatáson belüli területi anarchiák felszámolását. Ezzel egyben rendezve a községek jogállását, valamint a tanyasi közigazgatás kérdését, a közigazgatási hatáskörök átfogó rendezését, a *Magyar Közigazgatás Tükrét*, ami a közigazgatási ügyeket és az azokban eljáró szerveket tartalmazta. A közigazgatási bírósági hatáskörök rendezésével, a közigazgatás szervezetének újjáépítésével és egyszerűsítésével, meg kívánta szüntetni a párhuzamokat az állami-önkormányzati, illetőleg az önkormányzati-pénzügyi és egyéb ágak között.

A programban helyet kapott az ügyviteli eljárások korszerűsítése, a dologi szükségletek gazdaságos kielégítése, s megfogalmazódott az az igény, hogy az állam mint a gazdasági életnek is meghatározó szereplője önálló gazdaságpolitikával rendelkezzen. Megfogalmazást nyert, hogy az egyes tárcák a saját ügykörükben egyszerűsíthessenek, kiemelte a közigazgatási statisztika megteremtését, a hatályos jogszabályok egységes szerkezetbe foglalását, azok hivatalos közzétételét, a közalkalmazottak jogállásának rendezését, a több tárcát érintő általános ügyek elő, illetőleg a kodifikáció előkészítését, megszervezését, valamint a mindezen reformokkal átalakított közigazgatás szellemi irányításának fontosságát közvetlenül a miniszterelnök alá rendelten.³⁹

Magyary behatóan tanulmányozta az Amerikai Egyesült Államok intézményeit is, kutatta a „közigazgatási nagyüzem” helyes szervezésének és gazdaságos működésének megoldásait, s ez által került megfogalmazásra a felismerése, hogy a közigazgatás is igazgatás, ebbe így a

³⁶ Ereky: *Jogtörténelmi...* 193-194.

³⁷ Szamel: *i. m.* 149-154.

³⁸ Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932. 16.

³⁹ Szamel: *i. m.* 166-167.

munkaszervezés, illetőleg az üzemszervezés bevihetők, így annak hatékonysága nagymértékben növelhető. Megállapítása szerint az amerikaiak az államélet, illetőleg a társadalmi és a gazdasági élet fejlődését nem akarják erőszakosan széjjelválasztani. Ez abban is megnyilvánul, ahogyan a közigazgatás új helyzetét felfogják, jellegzetes alapjelenség az adminisztráció, amely az államéletnek és a gazdaságnak is a sajátja. E tevékenység megnövekedett, emellett helyesen megfigyelt jelenség, hogy a kis és a nagyüzem közti kvalitatív különbség nem a foganatosító, hanem a vezető funkcióban van, az igazgatásban van. E két üzemméretnél a személyzeti hierarchia alsó fokán nincs különbség, azonban a nagyüzemben, illetőleg az államéletben a hierarchiának az igazgatási funkció fejlődésének okán vannak magasabb fokozatok. A két terület közötti eltérés az adminisztrációban nincs olyan mértékű, amely eltüntetné a hasonló vonásokat az organizációra, az adminisztráció lelkét adó emberi elem pszichológiai kezelésére, az anyagi és dologi elem felhasználásával kapcsolatos gazdaságosságra (*economy*), és a szervezet működési eredményességének (*efficiency*) fokára, s ez attól függetlenül is igaz, hogy köz igazgatásának részben más a tárgya, és erősebb irányító eszköztárral bír. Így Észak-Amerikában a két vezető gondolat, hogy az állami adminisztráció (*public administration*) is adminisztráció, illetőleg a nagy szervezeti egységek kialakulása kvalitatív többletet is jelent a nagy méretekből adódó többletproblémák megoldásának kényszeréből eredően.⁴⁰

Az amerikai mozgalomban teret nyert a jog uralma alá hajtott, azaz jogállami közigazgatás, ami eredetileg hátráltatja annak gazdaságosságát és eredményességét, ám e két ellentétnek ható oldala egybefonódva adhatja annak fejlődését. A F.W. Taylor által kezdeményezett tudományos üzemvezetés a nagyüzem területét vizsgálva kereste az ipari termelés eredményességét növelő megoldásokat a munkaszervezés, vezetés, és egyéb módszerek felkutatása révén. Wilson az iparban elérhető eredményesség közigazgatásba történő átvétele érdekében fogalmazta meg tételét, miszerint adminisztrációként kell felfogni, ezzel leválasztva azt a rendészeti és politikai vonásaitól. Ezáltal a nagyüzemi adminisztráció törvényszerűségei és megoldásai is alkalmazást nyerhetnek az eredményesség érdekében. E forrásból ered Magyarinak a közigazgatás legfőbb vezetésének tanulmányozás alá vételi szükségessége is, valamint ismételten kifejezésre jut az a nézete, miszerint a közigazgatás meghatározója a társadalmi fejlődésnek, illetőleg az, hogy minden társadalmi probléma megoldásának kulcsa a közigazgatás és a társadalmi viszonyok összehangolása. Nézete szerint a közigazgatás átalakulása a kvantitatív növekedésből, a kvalitatív fejlődésből, és csekélyebb mértékben az állami funkciók közötti emelkedésből tevődik össze, melyek közül a második a hivatásos, szakképzett köztisztviselői berendezkedés abszolút kiemelése a politikai tisztségviselői rendszerrel szemben.⁴¹

A közigazgatás vezérkarával kapcsolatos munkájában⁴² kifejtette, hogy a kormányfő legyen felelős a közigazgatásért, főként annak szervei tevékenységéért, legyen főnöke a minisztereknek, helyettese pedig az általános igazgatási szolgálat főnöke legyen, mert csak ebben az irányításban lehet a közigazgatás fejlődését a kor igényeinek megfelelő szervezettségi, információs szintre fejleszteni. Kidolgozta továbbá a közigazgatási vezérkar tervét, miszerint azok ügykörönként osztályokra tagolódnak, úgymint szervezési, személyzeti, gazdaság-szervezési, kodifikációs, eredmény vizsgálatával foglalkozó osztályokra, valamint a vezérkari iskolára, amelyek mellett a vezérkar a minisztériumokba, illetőleg a törvényhatóságokhoz beosztott vezérkaraikból állott volna.⁴³

⁴⁰ Magyar Zoltán: *Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1934. 6-8.

⁴¹ Szamel: *i. m.* 177-181.

⁴² Magyar Zoltán: *Közigazgatási vezérkar*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R.-T. Pécs., Budapest, 1938. 41.

⁴³ Szamel: *i. m.* 184-186.

A Magyary-féle iskola elemző munkáinak fő jellegzetességeit figyelembe véve, azok egymástól élesen azonban nem elválaszthatóan közigazgatási: jogtudomány, szociológia és politika, szervezés-tudomány és összehasonlító tudomány csoportokra is oszthatóak. Először alkalmazta az empirikus, ténymegállapító módszert azon felfogáson alapulón, hogy a korszerű közigazgatásnak nem az impérium-gyakorlás, hanem gazdasági, technikai, szociális és kulturális feladatok ellátása a feladata. E feladatok ellátási színvonalának fokmérője pedig a szükségletek kielégítésének mértéke, illetőleg az elérendő cél tényleges megvalósítottasága, s az emberek számára ez adja annak elfogadottságát, nem pedig jogszabály által előírt, de meg nem valósított eredmény, s mindehhez képesnek kell lennie a közigazgatásnak a saját teljesítményeit meghatározni, valamint mérni is azokat.

Magyary a ténymegállapítás metodikájának kidolgozást is tudományos feladatként jelölte meg, mely keretén belül a tények minél nagyobb számú észlelése érdekében a kvantitatív, elemzésükre a statisztikai módszert (korreláció-számítás, grafikus ábrázolás, stb.) találta alkalmasnak. Magyary munkásságát áthatja azon felfogása, amely szerint a közigazgatás nem csupán vagy elsősorban jogalkalmazás, vele ellentétben *Mártonffy Károly* az iskola másik jeles képviselője úgy látja, hogy a közigazgatás az állami akaratot kifejező törvény és egyéb jogszabály végrehajtása, ami a törvényszerű, illetőleg a diszkrecionális közigazgatás oldaláról közelítve is a közigazgatás működésének területének kizárólag a jogot jelöli ki. A szabatos törvény című munkájának fő témája közigazgatási feladatként a jogszabályrendezés, amelyben a jogismerés és a jogszabályrendezés viszonyának tárgyalása jogelméleti munkaként értékelhető, emellett a mű elméleti megállapításokat vet össze, illetőleg elvi jelentőségű következtetéseket von le a gyakorlat számára.

Valló József minősítette állami feladatnak a jogszabályrendezést,⁴⁴ amelynek ellátásáért a kormányt jelölte felelősnek. A hangsúly nem azon van, hogy ezt a kormány milyen szervezeti keretek között végzi, hanem a hatályos jog felderítése utáni kodifikációs közzétételén, azaz a meglévő jogszabályok törvényhozás útján történő újraszabályozásán, amely viszont csak hosszú távon lehetséges, ezért szükséges azt jogszabályi erővel és alakban közzétenni. A hatályosság kérdésében három kategóriát állít fel, elsődleges hatály alatt érti, hogy a jogszabály a hatálya alatt keletkezett és le is zárult életviszonyokra vonatkozik, amely hatály csak derogációval szűnhet meg, s a szabályrendezés feladata ez esetben a derogáció tényének megállapítása. Másodlagos hatály a hatályon kívül helyezett jogszabály hatálya az olyan életviszonyokra, amelyek a régi jogszabály elsődleges hatálya idején keletkeztek, és az új jogszabály ezekre a régi alkalmazását írja elő, e másodlagos hatályú jogszabályoknál a derogatív rendelkezéseket és tényeket kell szabályrendezésként közölni. Harmadlagos hatály esetén a jogszabályrendezés közömbös, ugyanis az kimerül annak tényében, hogy az a hatálya alatt keletkezett és le is zárult jogviszonyokra alkalmazandó.⁴⁵

Az első világháború utáni Magyarország teljes újjászervezésre szorult, melynek a takarékoskodás, mint ösztönös módszere a gazdasági egyensúly terén csupán kevés eredményre vezetett, és még inkább sikertelen volt az állami élet, valamint a közigazgatás teljesítőképességének biztosításához. Magyary felismerte, hogy a tradíciót fel kell váltania a racionálnak, azaz a takarékoskosságot a racionalizálásnak, sajátossága, hogy a gazdasági élet eredményességével szemben feladattömegének sokfélesége miatt a közigazgatás működésének eredményét többnyire nehéz kimutatni, ám a meghatározó nemzeti jelleg ellenére is felhasználhatóak univerzálisan megfogalmazható elméleti megállapítások, illetőleg gyakorlati tapasztalatok. Az 1924. évi 7300. ME rendelet alapján 1925. február 6-án

⁴⁴ A Magyar Közigazgatástudományi Intézet (hivatalos felhatalmazás, megbízás nélkül) végezte az 1867-1939 közötti törvények rendszeres csoportosítását, és kidolgozta a jogszabályrendezés problémáinak technikai megoldásait, s ennek eredményeit, illetőleg a tervezeteket *Valló József*nek „A hatályos jogszabályok összegyűjtése” című tanulmányában, valamint annak függelékeiben publikálták.

⁴⁵ Szamel: i. m. 190-202.

megalakult *Takarékossági Bizottság* feladata volt a közigazgatás célszerű arányosításának elvégzése, a nem feltétlenül szükséges feladatoktól, szervektől való mentesítése, a közigazgatás szervezetének megvizsgálása, változtatásokra javaslatok tétele. Ennek keretében a bizottság a közháztartási kiadásokat, összevonásokat, státustöréseket javasolt, amelyek által elért extenzív lehetőségek kimerülése után a racionalizálás programjával további költségcsökkentést vártak, és a közigazgatás egyszerűsítését igyekeznek elérni például megszűnő műveletekkel és eljárásokkal, amelyek hatása számszerűsíthető, azonban ez nem minden eszközre állapítható meg: „... a közigazgatás racionalizálásának feladata, hogy a közigazgatás egységes terv szerinti felépítésében jelölje ki minden szervnek a maga speciális feladatát és gondoskodjék annak megoldásáról és őrködjék annak megvalósítása felett...”⁴⁶

A külső hatóságok önállósíthatóságának, illetőleg a miniszterek által rájuk átruházott hatáskör kérdése attól függ, hogy e külső szervek milyen támaszban, tanácsadásban részesülhetnek a központi részéről, valamint a működésük ellenőrzése mennyire megoldott. A racionalizálásra szoruló helyzetben a minisztériumok túlnyomó része nem ismeri eléggé az országot, íróasztal mellől kormányoznak, emiatt a külső szervek elhagyatottak voltak.⁴⁷

Magyary szerint a közigazgatás költségei az állami és önkormányzati közigazgatás együttes egységéből adódnak, a közigazgatás költségeinek mérlegelésénél az állami költségvetéshez hozzá kell adni a törvényhatósági és a községi költségvetések összes terhet is. Az így számított költségek osztandók fel a személyi és a dologi kiadásokra.⁴⁸ A gazdaságosságot előtérbe helyezve a személyzeti kérdések körében foglalkozott a kiválasztás, minősítés és munkateljesítmény mérésének rendszerével.

„A személyzet szükséges létszámának meghatározására lényeges tényezők a következők: a) a munka mennyisége, b) a személyzet minősége, c) a személyzet munkaideje, d) az alkalmazott eljárási mód.” „*Javaslat: Alakítsák bizottság az összes hivatalok és intézmények működésére vonatkozó működési kimutatások megszerkesztésére.*”⁴⁹

A racionalizálás eszközeként soroltak az állami feladatok közül való kirekesztés, a feladatok alsóbb szintre helyezése és ezáltal gyorsabb és olcsóbb ügyintézése a decentralizáció, illetőleg a dekoncentráció által, az eljáró személyek számának csökkentése, a döntés gyorsaságát biztosító bizottsági, testületi hatáskör helyett egyéni hatáskörök kialakítása, a gazdaságosság érdekében az eljárás eredményének és költségének szembeállítása. A kapacitás növelése a kötelező munkaidő felemelése, a hatékonyság növelése érdekében a gyors-és gépirás elterjesztése, munkagépek, nyomtatványformulák alkalmazása, az eljárás egyöntetű szabályozása, a jogszabályok, utasítások nyomtatásban való közzététele által érhető el. A szakszerűség növelése szakerőkkel, az alsó fok szakszerű intézkedésének biztosítása helyszíni ellenőrzés, kioktatás által, a jogszabályok egységes szerkezetben való hivatalos összeállítása, értékhatárok (illeték) felemelése, pénzbírság kiszabása a hatóság zaklató igénybe vétele miatt, valamint állandó kritika a használt eljárások és megoldások felett. A racionalizálás nem egyszerűen pénzmegtakarítás, hanem ugyanannyi költség mellett a közigazgatási feladatok jobb ellátása, azaz a hatékonyság növelése.

A cél eléréséhez szükséges annak szisztematikus kifejtése és a megoldási javaslatok tanulmányokkal történő meggyőző elvi indoklása, melynek hozadéka egy magasabb rendű, tökéletesebb eredmény kisebb ellenállás mellett, emellett a politikai közvélemény-teremtés hasznos eszköze is. Emellett szükséges lehet a nagyobb kérdések külön-külön történő megoldása, mint például a közigazgatási eljárás kódexe, bíráskodásának kiterjesztése, stb.

A racionalizálás célja nem érhető el csupán a megfelelő jogszabályok kibocsátásával, azok végrehajtása a tisztviselőkön múlik, ezért a sikeresség azok képességétől és jóakarától is

⁴⁶ Magyary: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja...* 9.

⁴⁷ Uo. 9.

⁴⁸ Uo. 9-10.

⁴⁹ Uo. 10.

múlik, így megszokott magatartásukat is változtatni szükséges a meggyőzésük, átképzésük és munkájuk ellenőrzése által, melyhez szintén segítséget nyújt az elvi alapokra helyezett előkészítés. Az ellenőrzésre nem csupán a végrehajtás ténye, hanem annak egyöntetősége miatt is szükség van, ennek eszközéül jól képzett szakemberek által a hivatalok látogatásával történő helyes gyakorlatok kialakítása, a tapasztalt problémák orvoslása folytán, mindehhez elengedhetetlen az egyöntetűsége törekvés. A különböző tárcák ügyköreinek egy részének racionalizálása azonos módon, más részük különbözően érhető el, emiatt a tapasztalatszerzés érdekében biztosítani kell a rálátást egyik tárcának a másik módszereire, amivel komoly szakértelemre szert tevő szakembergárda képezhető. A racionalizálás kezdete a felsőbb szintek feladatainak szelektálása és delegálása az alsóbb szintekre, és mivel a legalsó szintre emiatt már tovább nem delegálható többletfeladat hárul, e szint feladat-tömegének szelektálása.⁵⁰

A közigazgatás legfőbb vezetését szervezeti szempontból kutatva veszi vizsgálat alá többek között a Taylor-féle tudományos munkaszervezést, a *Herbert Hoover* egykori amerikai elnök által kezdeményezett, az ipari teljesítménnyel kapcsolatos jelentést, Fayol elméletét, illetőleg az ipari forradalom utáni állam kialakulását. Emellett áttekinti a bürokrácia fejlődését annak kialakulásától az abszolút monarchiában, az alkotmányos államban, Angliában, az USA-ban, majd a kontinentális Európai meghatározó országokban.

A közigazgatás átalakulásával kapcsolatban állapította meg, hogy a *preindustrialis* állam *postindustrialis* állammá való átalakításának a lényege a közigazgatás átalakulása. A közigazgatás átalakítása (okai) háromirányú: a közigazgatás kvantitatíve megnövekedett; átalakult, tovább fejlődött; a közigazgatásnak az állami funkciók közti relatív jelentősége emelkedett.⁵¹

Az állami berendezkedés átalakulásának hátterében a XX. század első felében a közigazgatás méreteinek és súlyának megnövekedése, ezzel összefüggésben a kormányzás is bonyolultabbá válása állt, s emiatt szakértői segítségre szorult. A kapitalizmus sajátja a nagy szervezeti egységek, üzemek, illetőleg ezek kombinációinak kialakulása, ezek tudományos üzemvezetést igényeltek, melynek lényege az a törvényszerűség, hogy a különféle munkamódszerek, eljárások között mindig akad egy, a többtől nemcsak gyorsabb, gazdaságosabb, hanem eredményesebb, azaz a legjobb eljárás (*the one best way*), amit fel kell fedezni, ki kell fejleszteni tudományos tanulmány és vizsgálat útján. Ehhez a konkrét tényekből, esetekből kell kiindulni, az esetek különbözőségét fel kell ismerni, számba kell venni, és az indukció módszerével a véleményeket meg kell állapítani. E vélemények mindig a tényeken és az adatokon alapulnak, s e módszer a kapitalista nagyüzem és a közigazgatás hasonlósága miatt, utóbbiban is alkalmazható. A ténymegállapítás módszere mutatta meg a különbséget az egyén és a hivatal eredményessége között, a megkülönböztetés alapja az, hogy az egyén eredménytelensége nem szükségképpen annak alkalmatlanságából ered, mert lehetnek olyan munkakörülmények, amelyek akadályozzák képességei legjobb kifejeződését. A hivatal eredményessége pedig nem az egyéni képességek összessége, mert azt végzett munka szervezésének módszere, a vezetés és egyéb elemek is befolyásolják, emiatt annak eredménytelenségében a vezető szerepe nyilvánul meg, s így a legfontosabb faktor a vezető képessége.⁵²

6. Összefoglalás

⁵⁰ Lőrincz: i. m. 275-286.

⁵¹ Magyary Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Statisztikai Közlemények. Kiadja: Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest, 1936. 31-32.

⁵² Magyary: *Közigazgatási vezérkar...* 7.

A közigazgatás elméleti, tudományos megalapozottsága megfelelő eszközül szolgál az állami akaratot érvényre juttató eljárásjogi, valamint anyagi jogi szabályok megalkotásához és alkalmazhatóságához.

Igazolást nyer az állam jogrendjének, valamint a köz igazgatásának szükségszerűsége, az igazgatás fogalmának körüljárásával belátható annak elengedhetetlen alkalmazása a közös társadalmi célok elérése érdekében. A tudományos művek kiemelt részeinek ismertetésén keresztül kifejezést nyer a tárgyi jog által biztosított alanyi jogok léte, és ezeknek az állam általi védelmük, illetőleg meghatározásra, csoportosításra kerülnek a közigazgatási jogviszonyok, és ezekhez kapcsolódóan a diszkrecionális döntés sajátosságai, korlátai. A Magyary-féle racionalizálási program betekintést enged a nagyvállalati irányítási és adminisztrációs rendszer analógiájára elképzelt közigazgatásban is alkalmazható irányítási módszerbe, a vezérkar felállításának szükségességére, célként megjelölve egy a rációra épülő, eredményes, hatékony, az élet változásait lekövetni képes, így a társadalmi célok elérését is hatékonyan elősegítő közigazgatás kialakítását.

Mindezek megfelelő koordinátákat nyújtanak e jogág által szabályozott jogviszonyok alanyainak számára a jogosultságok és kötelezettségek terén, egyben biztosítva számukra ezek teljes elérhetőségét, viselhetőségét, az állami „akaratkijelentések” és a jogbiztonság érvényesülését, valamint a társadalom számára a közös célok elérésén keresztül a gyarapodás, fejlődés lehetőségét.

AZ ÁLLAM PÉNZÜGYI, GAZDASÁGI ELLENŐRZÉS RENDSZERÉNEK FEJLESZTÉSE MAGYARORSZÁGON, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ÚJ ÁSZ-TÖRVÉNYRE

*Várkonyi Zsolt Kristóf**

Bevezetés

Magyarországon a közpénzügyek ellenőrzésének rendszerét három pillér biztosítja: a külső ellenőrzések, a kormányzati ellenőrzések, illetve az egyes intézmények belső kontrollrendszerei. A külső ellenőrzéseket végző Állami Számvevőszéket (a továbbiakban: ÁSZ) az Alaptörvény és az új számvevőszéki törvény¹ jogositványában és függetlenségében is megerősítette, ilyen módon is deklarálva a demokratikus államműködést biztosító pénzügyi, gazdasági fékek és ellensúlyok rendszerének fontosságát. A tanulmány a jogszabályi változások tükrében elemzi, és értékeli az ellenőrzési tevékenység változásait, következményeit, a számvevőszéki munka hasznosulását, különös tekintettel annak támogató és tanácsadói funkciójára.

A 2011. évi LXVI. törvény adta jogositványok gyakorlati, empirikus tapasztalatai, az ÁSZ elnökének beszámolóí, valamint a legfőbb ellenőrző intézmények (*International Standards of Supreme Audit Institutions*, ISSAI) ajánlásai, standardjai figyelembe vételével kívántam feldolgozni a szakmai szempontból kiemelt jelentőségű terület összefüggéseit. A tanulmány elsődleges a 2012. évi ellenőrzési tevékenységek értékelésével, a jelentések megállapításainak felhasználásával kívánja szemléltetni a pénzügyi, gazdasági ellenőrzések hatását, illetve az ellenőrzési időszakon túl mutató jogszabályi változásokat.

Az eredmények bemutatásán túl a tanulmány lehetőséget kínál arra, hogy bemutatásra kerüljön az Állami Számvevőszék „jó kormányzást” támogató, a jól működő állam megteremtését szolgáló tevékenysége. Az ÁSZ ellenőrzések és megállapítások visszaigazolták, hogy a korábbi jogszabályi rendelkezésekhez képest az új ÁSZ-törvény által előírt szigorúbb rendelkezések indokoltak a közpénzekkel való felelős beszámoltatás és ellenőrzés érdekében.

Az ellenőrzések megállapításaihoz kapcsolódó intézkedési kötelezettség elmulasztásának büntetőjogi szankcionálási lehetőségének is köszönhetően az ÁSZ ellenőrzései eredményesebbé váltak.

A nyilvánosság és a társadalmi szintű hasznosulás érdekében, az új ÁSZ-törvény szellemiségéből kiindulva az ÁSZ egy nemzetközi szinten is kiemelkedő átláthatóságot biztosító rendszert épített ki, melynek részét képezik az internetes felületen megjelenő információk az intézmény feladatairól, tevékenységéről. Az állam pénzügyi, gazdasági ellenőrzés rendszerének fejlesztését szolgálja az ÁSZ azzal a tudás transzfert biztosító tevékenységével is, hogy az ellenőrzések tervezésétől, az ellenőrzések hasznosulásáig transzparens módon ad tájékoztatást a jogalkotóknak, a szakmai érdeklődőknek az elvégzett feladatokról.

1. Az új ÁSZ törvény, a megújult kötelezettségek és jogositványok rendszere

* Számvevő tanácsos, Állami Számvevőszék; doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Email: rtf.vezelm@gmail.com.

¹ 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről.

1.1. Az ÁSZ jogállása és hatásköre

Az ÁSZ az Országgyűlés (OGY) legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként a közpénzek kezelésének, felhasználásának, valamint a nemzeti vagyon kezelésének, védelmének és hasznosításának ellenőrzését az Országgyűlésnek alárendelve látja el. Jogállását és hatáskörét az Alaptörvény és az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény határozza meg.

A közpénzügyekre legszélesebb rálátással rendelkező szervezetként, ellenőrzései során minden más szervezettől független, amely megnyilvánul a személyi, pénzügyi, jogi, szervezeti és tevékenységi területére vonatkozóan is. Az ÁSZ általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését, ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést,² annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, ezzel járulva hozzá a közpénzekkel való gazdálkodás jó minőségéhez és fenntarthatóságához.

Az ÁSZ megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetenél eljárást kezdeményezhet, az ÁSZ jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.³

1.2. Érdemi változások

Az új számvevőszéki törvény megalkotását több, mint húsz év számvevőszéki ellenőrzési tapasztalatai, a nemzetközi számvevőszékek által elfogadott elvek és gyakorlatok, ajánlások alapozták meg.

A számvevőszéki törvény hivatali típusú intézményként határozza meg az ÁSZ-t, amely ennek megfelelően nem hatóság és nem bíróság, azaz kötelező érvényű határozatot és ítéletet nem hoz, szankcionálási joga nincs. A számvevőszéki törvény három meghatározó területen hozott érdemi változást: kibővítette a számvevőszéki jogosítványok körét, megerősítette a függetlenségi garanciákat, nagyobb hangsúlyt kapott az átláthatóság területe.

A törvényalkotó célja szerint a változások gátat szabnak a következmények nélküli ellenőrzéseknek, mivel az ellenőrzési megállapítások függvényében szigorodott az ellenőrzött szervezetek kötelezettsége, felelőssége a régebbi, megengedő (diszpozitív) szabályokkal szemben az új ÁSZ törvény konkrét cselekvéseket, határidőket ír elő rendelkezéseiben.

2. A közreműködési, intézkedési, és az ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettség megsértésének jogkövetkezményei

2.1. Közreműködési kötelezettség

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény 28.§ (1) bekezdése szerint az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek lefolytatása, illetve az ellenőrzések megtervezése érdekében az ellenőrzött, illetve törvény alapján ellenőrizhető szervezet (a továbbiakban együtt: ellenőrzött szervezet) és annak munkavállalója közreműködésre köteles. Az ellenőrzött szervezet és annak munkavállalója közreműködési kötelezettsége a (2) és (3) bekezdés, valamint a 33. § (1) és (6) bekezdése szerinti kötelezettségeket foglalja magában.

Az idézett szakasz 2. bekezdése alapján a közreműködésre felhívott szervezet az Állami Számvevőszék részére - annak kérésére soron kívül, de legkésőbb öt munkanapon belül - az ellenőrzés tervezhetősége, meghatározása, illetve lefolytatása érdekében szükséges adatokat

² Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 1.§ (4) bekezdés.

³ Uo. 1.§ (6) bekezdés.

és dokumentumokat rendelkezésre bocsátja, illetve a kapcsolódó tájékoztatást köteles megadni.

A 28.§ (3) bekezdése szerint a helyszíni ellenőrzés során az ellenőrzött szervezet, illetve munkatársai kötelesek a számvevő részére a szervezet helyiségeibe való belépést, valamint a papír alapú és informatikai eszközökkel kezelt adatnyilvántartó rendszerekbe való betekintést biztosítani, az azokról való másolat- és kivonatkészítést lehetővé tenni, valamint a kért felvilágosítást, illetve tájékoztatást megadni.

A hivatkozott jogszabály 33.§ (1) bekezdése alapján az Állami Számvevőszék az ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentését megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének. Az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül az Állami Számvevőszék részére megküldeni. Míg (a szakasz 6. bekezdése szerint) az Állami Számvevőszék elnöke az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértő gyakorlat, illetve a vagyon rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználásának megszüntetése érdekében – ha jogszabály súlyosabb jogkövetkezmény alkalmazását nem írja elő – figyelemfelhívó levéllel fordulhat az ellenőrzött szerv vezetőjéhez. A szerv vezetője a figyelemfelhívó levélben foglaltakat tizenöt napon belül – testületi szerv a soron következő ülésén – köteles elbírálni, a megfelelő intézkedést megtenni és erről az Állami Számvevőszék elnökét értesíteni.

2.2. Intézkedési kötelezettség

A törvény 33.§ (1)-(2) bekezdése szerint az Állami Számvevőszék az ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentését megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének. Az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül az Állami Számvevőszék részére megküldeni. Amennyiben az intézkedési tervben foglalt intézkedések hiányosak vagy más okból nem elfogadhatók, az Állami Számvevőszék az intézkedési tervet indokolással és tizenöt munkanap - testületi döntéshozatal szükségessége esetén a következő testületi ülést követő öt munkanap - póthatáridő tűzésével visszaküldi kijavításra, kiegészítésre az ellenőrzött szervezet vezetőjének, és erről egyidejűleg értesíti a belső ellenőrzést végző személyt, illetve szervezetet.

A citált szakasz (3) bekezdésének megfelelően amennyiben az ellenőrzött szervezet vezetője nem küldi meg határidőben az intézkedési tervet vagy továbbra sem elfogadható intézkedési tervet küld, az Állami Számvevőszék elnöke *a)* az ellenőrzött szervezet vezetőjével szemben büntető- vagy fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezheti; *b)* kezdeményezheti az illetékes hatóságnál, illetve szervezetnél az ellenőrzött szervezet megillető, az államháztartás valamelyik alrendszeréből származó támogatások vagy egyéb juttatások folyósításának, illetve a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztését.

Ugyanezen szakasz (6) és (8) bekezdései alapján az ÁSZ elnöke az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértő gyakorlat, illetve a vagyon rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználásának megszüntetése érdekében - ha jogszabály súlyosabb jogkövetkezmény alkalmazását nem írja elő - figyelemfelhívó levéllel fordulhat az ellenőrzött szerv vezetőjéhez. A szerv vezetője a figyelemfelhívó levélben foglaltakat tizenöt napon belül – testületi szerv a soron következő ülésén – köteles elbírálni, a megfelelő intézkedést megtenni és erről az Állami Számvevőszék elnökét értesíteni. Ha pedig az előzőekben idézett, a törvény 33.§ (3) bekezdésében felsorolt intézkedések nem vezetnek eredményre, ilyen intézkedések megtétele nem lehetséges, vagy az adott ügy jellege, illetve súlya egyébként indokolja, az Állami Számvevőszék elnöke

kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés illetékes bizottsága tárgyalja meg a jelentést és annak megállapításait, valamint hallgassa meg az ellenőrzött szervezet vezetőjét.

2.3. A számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségek megszegése

Eme kérdésről a törvény 363.§ (1) bekezdése rendelkezik, miszerint aki az Állami Számvevőszék ellenőrzése során az Állami Számvevőszékről szóló törvényben meghatározott közreműködési kötelezettségét megszegi,⁴ és ezzel az ellenőrzés lefolytatását akadályozza, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Büntetendő továbbá [(2) bekezdés] az ellenőrzött szervezet vezetője, ha írásbeli felszólítás ellenére nem küld intézkedési tervet az Állami Számvevőszék részére.

3. A számvevőszéki munka eredményeinek megjelenítése

A 2012-es év volt az első olyan teljes év, amikor az új ÁSZ törvény hatálya alatt végezték a számvevők ellenőrzési tevékenységüket. A jelentésekben 213 címzettnek 1117 intézkedési kötelemmel járó megállapítást, javaslatot fogalmaztak meg. A 2011. évi utóellenőrzések adatai alapján az ellenőrzött szervezeteknek alig több, mint a fele készített intézkedési tervet. Ezzel szemben 2012-ben az intézkedési kötelezettség hatására minden jelentéshez kapcsolódóan elkészültek a konkrét intézkedéseket tartalmazó tervek.

A megküldött intézkedési tervek felülvizsgálata, értékelése alapján dőlt el, hogy a jelentésben foglalt megállapításoknak megfelelően, a feltárt hiányosságok megszüntetésére alkalmas volt az intézkedési terv, vagy szükség esetén kiegészítésre visszaküldte azokat az ÁSZ elnöke, figyelembe véve annak a lehetőséget, hogy meghatározza az utóellenőrzés szükségességét, végrehajtási formáját, mélységét.

A hazai és nemzetközi jó gyakorlatok, ajánlások esetében az ÁSZ kiemelkedően fontosnak tartotta, hogy az ellenőrzött szervezetek esetében támogassa a pénzügyi kultúráváltást, a kijelölt és követendő példák megvalósulását, ez által is támogatva a közpénz felhasználás átláthatóságát, elszámoltathatóságát biztosító folyamatokat.⁵

Az ÁSZ jelentéseinek hasznosulása elsődlegesen, de nem kizárólagosan a parlamenti munka, a törvényhozás keretein belül valósult meg. Az ÁSZ 2012-ben intenzív, szoros együttműködésre törekedett az Országgyűléssel és bizottságaival, különös tekintettel a Számvevőszéki és költségvetési bizottságra.⁶

4. Az ellenőrzések hasznosulása társadalmi, gazdasági érdek

Az Állami Számvevőszék 2012-ben fokozottan törekedett arra, hogy jelentései segítsék a képviselők mindennapi munkáját, ellenőrzési megállapításai és javaslatai, következtetései és felvetései hasznosuljanak a jogszabályalkotásban.⁷ A képviselők mind a plenáris üléseken, mind a bizottsági munkában fokozottan támaszkodtak az ÁSZ jelentéseire, számos olyan törvényt fogadott el az Országgyűlés, amelyben a számvevőszéki javaslatok megjelentek.

⁴ Ld.: 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

⁵ Integritás és transzparencia, mint a közpénzügyi megújulás alapja Domokos László, az Állami Számvevőszék elnökének előadása 2013. szeptember 26-án, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem <http://www.asz.hu/eloadasok/2013-09-26/integritas-es-transzparencia-mint-a-kozpenzugyi-megujulas-alapja/e66.pdf>.

⁶ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.biz_adat_uj?P_Ckl=39&P_Biz=A335.

⁷ http://www.parlament.hu/efutar/2013/asz_tv_alk_prg_2013_tavasz.pdf.

A 2012. évi ülésszakok alkalmával összesen 89 plenáris ülést tartott az Országgyűlés, az ÁSZ jelentéseire 67 ülésnapon hivatkoztak a képviselők.

A jogszabályi előírások alapján benyújtandó, országgyűlési irományszámmal ellátott ÁSZ jelentéseket a Tisztelt Ház plenáris ülésein is megvitatta. 2012-ben három ilyen jelentés – a zárszámadási jelentés,⁸ a 2013. évi költségvetési vélemény⁹ és az ÁSZ 2011. évi tevékenységéről szóló Tájékoztató¹⁰ – került a plénum elé. A vitákhoz kapcsolódóan az ÁSZ elnöke minden esetben expozét tartott.

Kiemelkedően fontos, hogy az Országgyűlés az ÁSZ véleményének figyelembevételével, ajánlásainak és felvetéseinek felhasználásával döntött a 2013. évi költségvetésről szóló törvény megalkotásáról. Az ÁSZ jelentés észrevételeinek révén megalapozott és alátámasztott költségvetési törvény született. A 2013. évi költségvetés vitájában 30 képviselő hivatkozott hozzászólásaiban a jelentésekre, ami mutatja, hogy az ÁSZ sikeresen el tudta látni tanácsadói, támogatói feladatát.

4.1. Az ÁSZ-jelentések mint hivatkozási pontok az Országgyűlés és a bizottságok munkájában

Az országgyűlési képviselők 2012-ben további 10 ÁSZ-jelentést tárgyaltak meg, összesen 54 bizottsági ülésen. Kiemelkedően fontos volt, hogy a bizottságok elé kerültek a Nemzeti Civil Alapprogram, a háziorvosi ellátás,¹¹ a munkahelyteremtés,¹² az államadósság,¹³ a Regionális Képző Központok,¹⁴ a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása,¹⁵ az állami közutak felújítását, javítását, karbantartását célzó intézkedések,¹⁶ az állami felsőoktatási intézmények gazdasági társaságai,¹⁷ a PPP-konstrukcióban megvalósult kiemelt kulturális és felsőoktatási projektek,¹⁸ illetve a Társadalombiztosítási Alapok nyilvántartási rendszere¹⁹ területeit érintő számvevőszéki jelentések.

⁸ *Jelentés Magyarország 2012. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről szóló törvényjavaslatról:*

<http://www.asz.hu/jelentes/13080/jelentes-magyarorszag-2012-evi-kozponti-koltsegvetese-vegrehajtasanak-ellenorzeserol/13080j000.pdf>.

⁹ *Vélemény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról:*

<http://www.asz.hu/jelentes/1289/velemenymagyarorszag-2013-evi-kozponti-koltsegveteserol-szolo-torvenyjavaslatrol/1289j000.pdf>.

¹⁰ *Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2011. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről:*

<http://www.asz.hu/jelentes/tajekoztato-az-allami-szamvevoszek-2011-evi-szakmai-tevekenysegerol-es-beszamolo-az-intezmeny-mukodeserol/7018j000.pdf>.

¹¹ <http://www.asz.hu/jelentes/1126/jelentes-a-haziorvosi-ellatas-mukodesenek-es-penzugyi-feltetelrendszerenek-ellenorzeserol/1126j000.pdf>.

¹² <http://www.asz.hu/jelentes/1288/jelentes-a-hazai-es-unios-forrasbol-finanszirozott-munkahelyteremtest-es-megorkest-elosegito-tamogatasok-rendszerenek-ellenorzeserol/1288j000.pdf>.

¹³ <http://www.asz.hu/jelentes/1294/jelentes-az-allamhaztartas-kozponti-alrendszerenek-adossaga-es-even-tulikotelezettsegvallalasanak-ellenorzeserol/1294j000.pdf>.

¹⁴ <http://www.asz.hu/jelentes/12103/jelentes-a-regionalis-kepzo-kozpontok-turr-istvan-kepzo-es-kutato-intezet-ellenorzeserol/12103j000.pdf>.

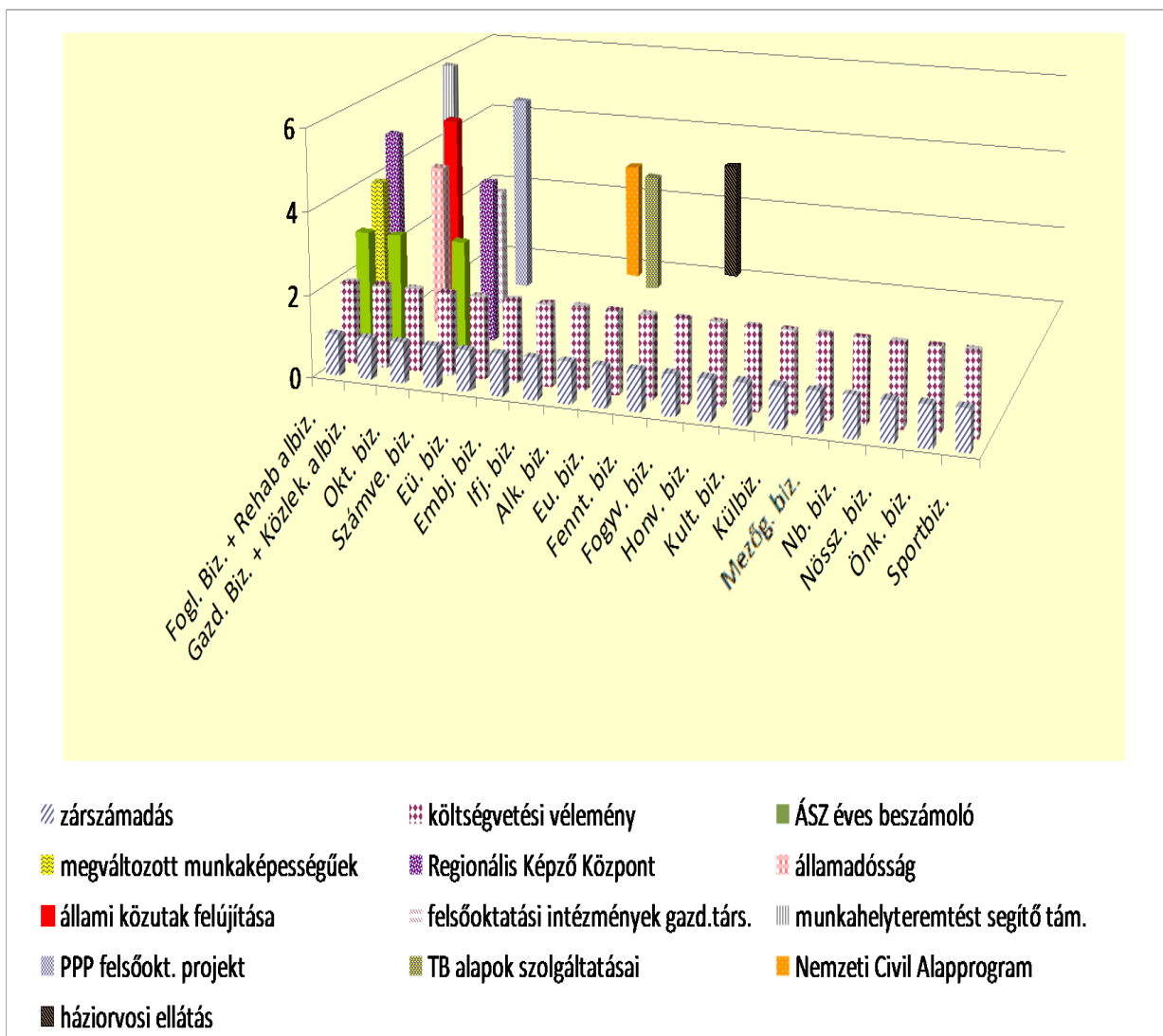
¹⁵ <http://www.asz.hu/jelentes/12112/jelentes-a-megvaltozott-munkakepesseguek-foglalkoztatasa-koltsegvetesi-tamogatasi-rendszerenek-es-a-tamogatasok-hasznosulasanak-ellenorzeserol/12112j000.pdf>.

¹⁶ <http://www.asz.hu/jelentes/1291/jelentes-az-allami-kozutak-felujitasi-javitasi-karbantartasi-celzo-intezkedesek-eredmenyessegenek-es-az-allami-kozutak-allapotara-gyakorolt-hatasanak-ellenorzeserol/1291j000.pdf>.

¹⁷ <http://www.asz.hu/jelentes/1290/jelentes-az-allami-felsooktatasi-intezmenyek-erdekeltsegebe-tartozo-gazdasagi-tarsasagok-tamogatasanak-es-nyeresegeuk-hasznosulasanak-ellenorzeserol/1290j000.pdf>.

¹⁸ <http://www.asz.hu/jelentes/1287/jelentes-a-ppp-konstrukcioban-megvalosult-kiemelt-kulturalis-es-felsooktatasi-projektek-szerzodesenek-teljesulese-es-tarsadalmi-hasznosulasa-ellenorzeserol/1287j000.pdf>.

A 2012. évi ÁSZ jelentések, mint hivatkozási pontok az országgyűlés és a bizottságok munkájában



1. ábra: A 2012. évi ÁSZ-jelentések mint hivatkozási pontok az országgyűlés és a bizottságok munkájában.
Forrás: www.parlament.hu (saját szerkesztésű ábra)

4.2. Az ellenőrzések hasznosulása a törvényalkotásban

Az ÁSZ munkájának hasznosulása – különösen a törvényhozási és társadalmi szintű hasznosulás – gyakran nem a jelentés nyilvánosságra hozatalának évében történik meg, hanem áthúzódik a következő esztendőkre. Ennek megfelelően 2012-ben is több olyan jogszabály, illetve kormányzati és egyéb intézkedés született, amelyeket 2012 előtt megjelent számvevőszéki jelentések alapoztak meg.

Kiemelkedő hasznosulást mutattak 2012-ben az ÁSZ 2010-ben elindított és azóta is folyamatban lévő, megújult önkormányzati ellenőrzései.²⁰ A megállapításokat a Kormány és az Országgyűlés felhasználta az új önkormányzati törvény és az adósságrendezési program kidolgozása és megvalósítása során. A 2011-ben és 2012-ben elkészült és nyilvánosságra hozott számvevőszéki jelentések megerősítették, hogy az önkormányzati szektorban szükség van a beavatkozásra,²¹ mivel a pénzügyi nehézségek, az eladósodottság, a források hiánya már az egész önkormányzati rendszer működését veszélyeztették.

Az ÁSZ-jelentések megállapították, hogy hosszú távú terápiára van szükség, ami megakadályozza, hogy az adósságállomány újratermelődjön. Az ellenőrzések rávilágítottak arra, hogy az önkormányzatok eladósodásának hátterében részben az uniós támogatással megvalósult, részben a folyamatban lévő beruházások önerő igényének fedezetét biztosító saját forrás hiánya állt, amely hosszúlejáratú forrásbevonást indokolt. Az állami és az önkormányzati pénzügyek esetében komplex ellenőrzési megközelítésre és módszertanra volt szükség.²² Az önkormányzatok esetében egyszerre van szükség a pénzügyek, a belső kontrollrendszerek, a vagyoni helyzet, valamint a jövőbeli kötelezettségek pontos feltérképezésére, a kapcsolódó kockázatelemzések és értékelések elvégzésére.

Az önkormányzati területet érintő kiemelt jelentőségű és nagy részben 2012-ben hasznosult ÁSZ-jelentés volt a Fővárosi Önkormányzat 2011-ben befejeződött ellenőrzése. Az ÁSZ 2011. október 10-én hozta nyilvánosságra „a Fővárosi Önkormányzat költségvetési és pénzügyi egyensúlyi helyzetének elemzése, a költségvetés tervezés és a zárszámadás készítés folyamatában kialakított belső kontrollok működésének 2011. évi ellenőrzéséről”²³ szóló jelentését. Az ellenőrzés feltárta a fővárosi fejlesztések kockázatait, a források szűkülését és a PPP-konstrukció hátrányait, a belső kontrollok működésének hiányosságait, az ingatlanvagyon nyilvántartási rendjével kapcsolatos jogszabályi előírások pontatlanságait, valamint a közérdekű adatok közzétételi kötelezettségének hiányos teljesítését is. Az ÁSZ-jelentés felhívta a figyelmet az egykori Közraktárak területén épülő komplexum (ún. CET-projekt) körüli pénzügyi visszaadásokra, illetve arra, hogy a megvalósítási szabálytalanságok több, mint 13 milliárd forint többletköltséget jelentettek a Fővárosnak, amivel kapcsolatban az ÁSZ feljelentést is tett. A Fővárosi Önkormányzat hosszú távú kötelezettségeit jelentősen (több tízmilliárd forinttal) növelték a Közraktárak projektmegvalósításával kapcsolatos kötelezettségvállalások, amelyek többéves kihatásaival, finanszírozási forrásaival a döntést megelőzően nem, de még az azt követő évek költségvetési rendeleteiben (2011-ig) sem számoltak. A Közraktárak projekttel kapcsolatos fizetési kötelezettségvállalások több éves kihatásait – a 2011. évi CXCV. törvény az *államháztartásról* előírása ellenére – nem

²⁰ <http://www.asz.hu/jelentes/1282/osszegzes-a-helyi-onkormanyzatok-penzugyi-helyzetenek-es-gazdalkodasi-rendszerenek-2011-evi-ellenorzeseirol/1282j000.pdf>.

²¹ <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2012/belso-kontrollok-kialakitasa-es-mukodtetese-az-onkormanyzati-vagyongazdalkodas-kockazatainak-csokkentese/183-193-gyurelne.pdf>.

²² *Sepsey Tamás: Belső ellenőrzés az önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai:* <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2011/belso-ellenorzes-az-onkormanyzatoknal-az-allami-szamvevoszek-ellenorzesi-tapasztalatai>.

²³ <http://www.asz.hu/jelentes/1113/jelentes-budapest-fovaros-onkormanyzata-koltsegvetesi-es-penzugyi-egyensulyi-helyzetenek-elemzése-a-koltsegvetes-tervezes-es-a-zarszamadas-keszites-folyamataban-kialakitott-belso-kontrollok-mukodesenek-2011-evi-ellenorzeserol/1113j000.pdf>.

tartalmazta a 2010 szeptemberében a korábbi főpolgármester által a Fővárosi Önkormányzat „pénzügyi helyzetéről, valamint az elmúlt választási ciklusban keletkezett és a későbbi éveket terhelő determinációkról” készített jelentés.

A számvevők ezen felül problémákat tártak fel a költségvetés tervezésénél, a belső kontrollok és az informatikai szabályozás területén, valamint a közérdekű adatok közzétételi kötelezettségének hiányos teljesítésénél is. Az ÁSZ felhívása és javaslata alapján a Fővárosi Önkormányzat szervezetén belül önálló belső ellenőrzési osztályt hoztak létre. A megbízási szerződések megkötésének rendjével kapcsolatban a jelentés alapján a Fővárosi Önkormányzat felülvizsgálta a korábban megkötött megbízási szerződéseket és új eljárásrendet alakított ki a kifogásolt problémák megelőzése érdekében.

Az új katasztrófavédelmi törvény az ÁSZ ellenőrzésének tapasztalatait felhasználva készült el. Az ÁSZ 2011. május 20-án hozta nyilvánosságra „a természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek ellenőrzéséről” szóló jelentését.²⁴ Az ellenőrzés kiemelt figyelmet fordított a 2009-2010. években bekövetkezett ár és belvizek okozta károk és veszélyhelyzetek kapcsán a természeti katasztrófák elleni védekezés hatékonyságának és eredményességének értékelésére. Az ellenőrzés rámutatott arra, hogy a katasztrófavédelem hazai rendszerében számos, komoly hiányosság van. Különösen a szabályozási, a szervezeti, a működési és a finanszírozási területeken. A jelentés megállapította, hogy a természeti katasztrófa-helyzetek kezelésének szabályozási és intézményrendszere az önkormányzatok számára nem biztosította teljes körűen a hatékony katasztrófavédelemre történő felkészülést, az eredményes védekezést, valamint ezek koordinációját. A jogszabályok nem biztosították az önkormányzati feladat- és hatáskörök, valamint az ezek ellátásához szükséges logisztikai, szakmai, műszaki és pénzügyi erőforrások, valamint ezek felhasználásának területi összhangját. A katasztrófavédelem helyi feladatai – különösen a megelőzés és felkészülés szakaszában – meghaladták az önkormányzatok személyi lehetőségeit.

A feltárt problémák és hiányosságok miatt, az ÁSZ jelentését is felhasználva, új katasztrófavédelmi törvény született *a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról* (2011. évi CXXVIII. törvény), amely 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az ÁSZ korábban is ellenőrizte a katasztrófavédelem rendszerében közreműködő szervezeteket, azonban a 2010-eshez hasonló, mindenre kiterjedő ellenőrzés régebben nem történt. Az ágazati-holisztikus ellenőrzési megközelítést is ekkor alkalmazta először az ÁSZ. A jelentésben a Számvevőszék javasolta a kormánynak a szabályozási, szervezeti, működési és finanszírozási rendszer átalakítását, valamint a nemzetközi szabályrendszerek adaptálását, az önkormányzatokhoz telepített feladat- és hatás-körök felülvizsgálatát és a települések veszélyeztetettségű besorolásának felülvizsgálatát. Ezek a javaslatok alapozták meg az új katasztrófavédelmi törvény kidolgozását.

A *Nemzeti Civil Alapprogramból* (NCA) civil szervezeteknek juttatott költségvetési támogatások ellenőrzéséről kiadott jelentésével²⁵ az ÁSZ hozzájárult a 2012-től hatályos új civil törvény²⁶ megalkotásához. Az NCA szabályozási és intézményrendszere, a támogatások elosztása és felhasználásának kontrollja, nem biztosította a társadalmi és civil kapcsolatok eredményes fejlődését, nem mozdította elő az állami és önkormányzati közfeladatok hatékonyabb ellátását. A jelentés megállapítja, hogy az NCA ellenőrzési funkcióinak

²⁴ <http://www.asz.hu/jelentes/1107/jelentes-a-termeszeti-katasztrofak-megelozesere-elharitasara-kovetkezmeyeinek-felszamolasara-kialakitott-rendszerek-ellenorzeserol/1107j000.pdf>.

²⁵ <http://www.asz.hu/jelentes/1127/jelentes-a-nemzeti-civil-alapprogram-mukodesenek-tamogatasanak-hatasarol-figyelemmel-a-tarsadalmi-es-civil-kapcsolatok-fejlodesere-egyes-kiemelt-fontossagu-kozhasznu-feladatok-hatekonyabb-ellatasara/1127j000.pdf>.

²⁶ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.

összehangolt, rendszerszerű szabályozását a Tanács nem dolgozta ki, nem teremtette meg a támogatási rendszer hatékonyabb működésének feltételeit. A határozatainak végrehajtását nem ellenőrizte, a pályázati kiírások előzetes kontrollját nem alakította ki, a támogatások hasznosulásának vizsgálatát nem végezte el.

Az ellenőrzés eredményeit és javaslatainak hasznosulását az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága önálló napirendként tárgyalta. Az Országgyűlés által elfogadott, az ún. civil törvényben számos vonatkozásban hasznosultak az ÁSZ ellenőrzési megállapításai. Rendkívül fontos eleme az új szabályozásnak, hogy tényleges tevékenység alapú minősítéssel támaszt feltételt a közhasznúság elnyeréséhez. A nyilvánossági követelmények szigorításával az átláthatóság fokozását célozza meg a törvény. Előírja a számviteli beszámoló és közhasznúsági jelentés letétbe helyezését, közzétételét. Konkrét rendelkezést tartalmaz a támogatási programok szakmai összehangolására, a hosszabb távú projektek támogatásának és a hitelek felvételének lehetőségére, valamint a visszatérítendő támogatás alkalmazásának megoldására. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatait igazolja vissza az is, hogy a törvényben az összeférhetlenségi szabályok szigorításra kerültek a legfőbb szervre, az ügyintéző és képvisleti szerv határozathozatalára, a felügyelő szerv összetételére, a könyvvizsgáló személyére vonatkozóan.

Az ÁSZ 2011. december 2-án hozta nyilvánosságra „a Magyar Posta gazdálkodásáról” szóló jelentését.²⁸ Az ellenőrzés egyik legfontosabb megállapítása az volt, hogy a Magyar Posta késésben van a 2013. január elseji piacnyitásra való felkészülésben. Ebben szerepet játszott, hogy a postapiac működéséért felelős szervezetek nem alkották meg időben azokat a koncepciókat, amelyekhez a társaság igazodhatott volna, és megalapozottan építhette volna ki üzleti elképzeléseit. Az ÁSZ javasolta, hogy a nemzeti fejlesztési miniszter intézkedjen az európai uniós irányelveket figyelembe vevő postapiaci stratégia és a kapcsolódó jogi szabályozás mielőbbi előkészítéséről annak érdekében, hogy a piaci szereplőknek – köztük a Magyar Posta Zrt.-nek – elegendő idő álljon rendelkezésére a szabályozási környezet változásához való igazodáshoz. Az Országgyűlés 2012. októberi döntésével, azaz az új törvény elfogadásával hasznosult az ÁSZ-nak a postapiac szabályozásával kapcsolatban tett javaslata. Az ÁSZ jelentés megállapítását a Magyar Posta Zrt. menedzsmentje elfogadta és figyelembe vette. Többek között ezek alapján kezdődött meg a társaság szervezeti átalakítása, így a megfelelő jogszabályi környezet és a postapiaci koncepció kidolgozása immár hatékonyan támogathatja a Posta versenyképességét.

A 2012. évi, az egyes egészségügyi tárgyú törvények²⁹ módosításáról szóló törvényjavaslatban az ÁSZ korábbi megállapításait figyelembe vevő szabályozást kezdeményezett az emberi erőforrások minisztere. A törvény indoklása szerint kiemelt cél a jogszzerű, biztonságos, átlátható, megfelelően finanszírozott, szakmailag megalapozott hazai transzplantációs tevékenység megteremtése és biztosítása, amit az *Eurotransplant International Foundation* (Eurotransplant) és az Országos Vérellátó Szolgálat (OVSZ) közötti előzetes együttműködési megállapodás, illetve a Számvevőszéknek a szervtranszplantáció, a donáció és az alternatív kezelések ellenőrzéséről szóló 2011. évi jelentésében foglaltak támasztanak alá. A hivatkozott számvevőszéki jelentés³⁰ részletesen vizsgálta a szervtranszplantáció, a donáció és az alternatív kezelések magyarországi helyzetét. A jelentés átfogó képet adott a magyarországi helyzetről, és számos javaslatot fogalmazott meg annak javítása érdekében a nemzeti erő-forrás miniszternek. Az érintett témák a transzplantációk számának növelését szolgáló akció-terv, az önkéntes szervfelajánlás lehetősége, a

²⁸ <http://www.asz.hu/jelentes/1124/jelentes-a-magyar-posta-zrt-gazdalkodasanak-ellenorzeserol/1124j000.pdf>.

²⁹ T/6960. számú törvényjavaslat az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról: <http://www.parlament.hu/irom39/06960/06960.pdf>.

³⁰ <http://www.asz.hu/jelentes/1020/jelentes-a-szervtranszplantacio-a-donacio-es-az-alternativ-kezelek-ellenorzeserol/1020j000.pdf>.

transzplantációs beavatkozások alapdjára, az utógondozás, a betegtájékoztató, az országos regiszter létrehozása, a felajánlott, de itthon nem hasznosítható szervek kérdése, illetve a tüdő transzplantáció voltak.

A belügyminiszter 2012-ben a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztással kapcsolatban nyújtott be módosító indítványt a 2006. évi CXXXIII. törvényhez. A fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat osztottan megillető bevételek 2010. évi megosztásáról szóló jelentésben³¹ a belügyminiszter részére az ÁSZ a forrásmegosztási törvény előírásainak pontosításával kapcsolatban tett javaslatokat. A jogszabály indokolása az ÁSZ megállapításaira hivatkozik, kimondva, hogy a „forrásmegosztási törvény módosítása az ÁSZ vonatkozó jelentésében szerepel”. A törvényt módosítás deklarált célja volt a szabályozásnak „az ÁSZ megállapításaival összhangban” történő módosítása, a jogszabályi összhang megteremtése, valamint a forrásmegosztási számításoknál az önkormányzati törvényben foglaltak érvényesítése a gyakorlati megvalósítás biztosítását szem előtt tartva.

A jelentés hasznosulása nyomon követhető abban is, hogy a *fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény* 2013. január 1-jétől hatályba lépő módosításában a forrásmegosztás számítási módszerét jelentősen egyszerűsítette.

5. Konklúzió és az állam pénzügyi, gazdasági ellenőrzés rendszerének fejlesztési lehetőségei

Az ÁSZ államszervezetben kijelölt helyét és szerepét az Alaptörvény rögzíti. Az új ÁSZ-törvény volt az első sarkalatos törvény, amelyet az alkotmányos alapok lerakása után elfogadott az Országgyűlés. Az állam pénzügyi, gazdasági ellenőrzés rendszerének fejlesztése különös tekintettel a számvevőszéki ellenőrzésekre, képes az állampolgárok mindennapi életét jobbra tevő változások elindítására, a társadalmi bizalom megerősítésére. Az ÁSZ stratégiai célja a számvevőszéki munka társadalmi hasznosulása, a társadalmi szintű hozzáadott érték teremtése.

A számvevőszékek – elsősorban ellenőrzéseikkel, elemzéseikkel és tanácsadási, etc. – tevékenységeikkel hozzájárulnak a közigazgatás hatékonyságának, elszámoltathatóságának, eredményességének és átláthatóságának megerősítéséhez. A 2010. évi *INTOSAI kongresszus*³² egyik fő témája volt a számvevőszéki tevékenységek „értéke és haszna”³³.

Az INTOSAI Dél-Afrikai Nyilatkozata felszólítja a tagországokat, hogy használják az ISSAI keretrendszerét, mint a közpénzek, közszféra ellenőrzésének közös hivatkozási rendszerét, alapelvét. Törvényes felhatalmazásuk és nemzeti jogszabályi környezetük függvényében hajtsák végre az ISSAI-okat. A Johannesburgi konferencián 40 új ISSAI került elfogadásra, ezzel is megerősítve a tagállamok pénzügyi, gazdasági ellenőrzés rendszereit.

Az ÁSZ ellenőrzési rendszerének fejlesztése szorosan kapcsolódik az INTOSAI ajánlásokhoz, ellenőrzés-szakmai szabályaihoz. A 2013. október 22-26-án Pekingben megtartott INTOSAI-kongresszuson elfogadott módszertani szabályoknak megfelelően, az alapvető dokumentumok figyelembe vételével alakítja ki az ellenőrzéseinek szakmai szabályait az ÁSZ. Az így kialakított, megújított számvevőszéki ellenőrzés-szakmai

³¹ <http://www.asz.hu/jelentes/1048/jelentes-a-fovarosi-onkormanyzatot-es-a-keruleti-onkormanyzatokat-osztottan-megilleto-bevetelek-2010-evi-megosztasrol-szolo-onkormanyzati-rendelet-felulvizsgalatrol/1048j000.pdf>.

³² 2010. évi INTOSAI Conference: <http://www.intosaijournal.org/coverstory/coverstory4-2010.html>.

³³ ISSAI 12 <http://www.issai.org/media/84539/issai-12-e.pdf>.

szabályok felépítése és hierarchiája követi a világszervezet szakmai szabályozási rendszerének struktúráját.

Az INTOSAI dokumentumok hierarchiája

1. szint: *Alapvető elvek*
2. szint: *A legalapvetőbb ellenőrző intézmények működésének előfeltételei*
3. szint: *Ellenőrzési alapelvek*
4. szint: *Ellenőrzési útmutatók*
 4. a) *Végrehajtási útmutatók* (ISSAI 1000-2999)
 - A pénzügyi ellenőrzés (financial audit) végrehajtási útmutatói
 - A teljesítmény ellenőrzés (performance audit) végrehajtási útmutatói
 - A megfeleléségi ellenőrzés (compliance audit) végrehajtási útmutatói
 4. b) *Speciális útmutatók* (ISSAI 5000-5699)
 - Az INTOSAI „Jó kormányzás” iránymutatása

Az ÁSZ szakmai munkájában követi a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjait, ezen belül kiemelt figyelmet fordít az INTOSAI GOV³⁴ „Iránymutatás a jó kormányzásra” legjobb gyakorlataira.

Az intézményi megújulásnak, az ellenőrzési rendszer fejlesztésének részét képezik az új ISSAI-ok implementálása, az iránymutatásoknak, ajánlásoknak az ÁSZ szervezeti kultúrájába való illesztése, ezzel is szolgálva az állam pénzügyi, gazdasági ellenőrzés rendszerének fejlesztését.

³⁴ <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>.